

سلسلة الكتاب الجامعي (٦١) لعام ٢٠٠٠م



أصول ومبادئ الإدارة العامة "دراسة مقارنة"

د. عبد العزيز صالح بن حبتور
أستاذ الإدارة المشارك
قسم إدارة الأعمال
جامعة عدن

دار جامعة عدن للطباعة والنشر ٢٠٠٠م

أصول ومبادئ الإدارة العامة

" دراسة مقارنة "

د. عبد العزيز صالح بن حبتور
أستاذ الإدارة المشاركة
بقسم إدارة الأعمال

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

إلى والدي اللذين غرسا حب الأرض والعلم في نفسي

إلى زوجتي إكراما لصبرها ووفائها

وإلى أبنائي الأحباء رامي، رنا، رؤى، ورندا، ورويدا

أهدي هذا الكتاب ...

طبع هذا الكتاب بآلة الأوفست الرقمي ريزوجراف

Printed on the digital Offset Printing Machine **RISOGRAPH**

رقم الإيداع في المكتبة الوطنية - عدن، ١٦٤ لعام ٢٠٠٠ م.
حقوق الطبع والنشر محفوظة، دار جامعة عدن للطباعة والنشر
الطبعة الأولى، ٢٠٠٠ م.
يمنع ترجمة أو طباعة أو تصوير هذه المطبوعة أو أجزاء منها، وكذا حفظها
أو نسخها على الوسائط الإلكترونية من غير موافقة مسبقة من الناشر.

National Library Aden, No. 164, 2000

Copyright. Aden University Printing and Publishing House,

1st Edition, 2000

All rights reserved. No part of this publication may be translated, reproduced or distributed in any form or by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.



الطبعة الأولى: ٢٠٠٠ م. - دار جامعة عدن للطباعة والنشر
REPRODUCTION OF ANY PART OF THIS PUBLICATION IN ANY FORM OR BY ANY MEANS, OR STORED IN A DATABASE OR RETRIEVAL SYSTEM, WITHOUT THE PRIOR WRITTEN PERMISSION OF THE PUBLISHER.

المقدمة

يسرني أن أقدم لزملائي الأساتذة، ولطلابي في كلية الاقتصاد والإدارة، كتابي هذا أصول ومبادئ الإدارة العامة - دراسة مقارنة -. ومع أن الكتاب أمتوعب مفردات الإدارة العامة ومباحثها، إلا أنه أمتاز عن بقية مراجع الإدارة، والإدارة العامة بفصول درست، وبحث باستقصاء لأول مرة. ابتداء قسم الكتاب إلى ثمانية أبواب. ضم الباب الأول خمسة فصول في الأول منها درست تعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها، أما الفصل الثاني فقد تطرق إلى علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى. فالإدارة العامة، منظومة كبيرة متشعبة في نشاطها، وفعاليتها، الأمر الذي جعلها على صلة وثيقة بإدارة الأعمال، وبالساسة، والقانون الإداري، والاقتصاد، وعلم النفس.

أما الفصل الثالث فقد انصب على مدارس الإدارة العامة وأبرز نظرياتها، بينما تطرق الفصل الرابع إلى النظرية البيروقراطية ودورها في التراث الإداري. في الباب الثاني تم استيعاب وبحث " المبادئ العامة " للإدارة العامة ووظائفها، في الفصل الأول منه درس التخطيط، وفي الفصل الثاني أنصب الاهتمام على التنظيم ودوره المتميز في الإدارة العامة. أما الباب الثالث " القيادة الإدارية واتخاذ القرار " فقد تمت دراسة القيادة وصفاتها في الفصل الأول، بينما درست وظائف القيادة (التنسيق، الاتصال، الرقابة) في الفصل الثاني.

في الباب الرابع تمت دراسة تاريخ الدولة كمؤسسة سياسية ذات صلة وثيقة بالإدارة العامة. فالإدارة العامة يمكن تعريفها بإيجاز دقيق " عمل الحكومة وفعاليتها في الإدارة " وطبيعة هذه الحكومة، وهويتها وفلسفتها السياسية، من هنا كان الفصل الأول قد تمركز على أركان الدولة، بينما أشار الفصل الثاني إلى ولادة الدولة والاعتراف بها. وأشكال الدولة وصلتها بالإدارة العامة في الفصل الثالث.

وبودي أن أتوقف قليلا عند الباب الخامس، فلزملاء أساتذة الإدارة العامة في الجامعات العربية يفتتحون كتبهم بالإشارة وباختصار جدا إلى الإدارة العامة في الحضارات القديمة، الإدارة في عصر الفراعنة، الإدارة الصينية، واليونانية، والرومانية، والفارسية، وهذا ما فعلته أيضا ولكني لم أفعل ما فعلوه من خطأ تاريخي كبير في ضم الحضارة العربية الإسلامية، ونمط الإدارة والإدارة العامة

فيها، إلى الإدارات في الحضارات القديمة. هذه المسألة في غاية الأهمية من الناحية العلمية والمنهجية.

فالحضارات القديمة توقفت في سنة ٤٧٦م بالغزو البربري لروما بينما تفتحت الحضارة العربية الإسلامية بعد ذلك بقرن، في العصر الوسيط، العصر الذي انطلقت فيه الدولة العربية الإسلامية بجدارة والقدار فكانت بحق القوة الدولية الأبرز في المسرح الدولي في ذلك العصر.

لقد كون العرب إمبراطورية واسعة امتدت على كل قارات العالم القديم، على قارة آسيا، أفريقيا، أوروبا، هذه الإمبراطورية تمكنت من إدارتها دولة قوية، جهاز إداري متمكن، حفظ وحدة الكيان السياسي لقرون، ووفّر خدمات الإدارة العامة لشعوب عديدة، صارت كلها تعتقد ويؤمن راسخ أنها أجزاء حية من أمة قوية. هذه الدولة، وهذه الأمة بتعدد شعوبها ما كان لها أن تستمر لولا الجهاز الإداري القوي المقتدر، والتماسك من الداخل بثبات، قادر على استيعاب واحتواء المشاكل والتغلب عليها.

هذه التجربة الفريدة في تاريخ الإدارة وفي تراثها، لا يصح ولا يجوز تجاهلها لكونها جزء من تراثنا العربي المشرق، واستوعبت قرونا من تساريخ البشرية، وأعطت ثمرة وتجربة في الإدارة العامة نستحق الفخر بها، وقد تواصلت في مسيرتها ونجاحاتها طيلة العصر الوسيط الذي ينتهي بسقوط القسطنطينية عام ١٤٧٦م، فكيف جاز للكتاب ودارسي الإدارة العامة أن يخلوا هذه التجربة الهائلة في وسط التاريخ القديم !

في الفصل الثاني من هذا الكتاب تمت دراسة الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية/ عصر الرسول (ص) ومع أن تجربة الإدارة العامة في هذا العصر كانت تجربة بسيطة لكنها غنية، ثرية، فقد وضعت الأسس القوية التي سارت عليها الحكومات العربية الإسلامية في السنين اللاحقة. وبساطة التجربة ترتبط ببساطة الحكومة التي أوجدها الرسول محمد (ص) .

لقد أستوعب الفصل الثالث تجربة الإدارة في العصر الراشدي، وفيه تم تحرير جميع الأراضي العربية من السيطرة الرومانية. هذه التجربة في الإدارة العربية، تجربة غنية وزاهرة لأنها ورثت تقاليد إدارية قيمة راسخة، استطاعت بمرور الزمن تطويعها، بحيث أصبحت جزء طبيعيا من المنظومة الإدارية العربية الإسلامية .

أما الفصل الرابع والخاص فقد كرس لدراسة تجربة الإدارة العامة في العصر الأموي، العصر الذي حل فيه العرب في أوروبا، والعصر العباسي، العصر الذي نضجت فيه المؤسسات الإدارية واستقرت وتنوعت .

ومن المهم أن أشير هنا أن كتب الإدارة العامة في الجامعات العربية بشكل عام والجامعات اليمنية بشكل خاص لم تول التاريخ السياسي لليمن وصلاته القوية بالإدارة، والإدارة العامة، الاهتمام والعناية الكافية. بحيث توضح فيه التطور التاريخي للإدارة في وطننا، طيلة القرون الوسطى، هذه الحقيقة دفعتني إلى دراسة تاريخ اليمن وحكوماته من عصور ما قبل الإسلام وحتى العصر الحديث لكي تتوضح أجزاء الصورة الكبيرة والجميلة بشمولها .

إن نطاق البحث في هذا المصدر، يتوسع توسعاً واضحاً وكبيراً ليجتوي مفردات الإدارة العامة بما فيها مفردات الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية بما فيها تجربة اليمن .

وقد تنوعت مصادر الدراسة ومراجعها بحيث ضمت المراجع الأساسية للإدارة العامة ومكتبة الدولة في القاتون الدولي وصلتها بالإدارة العامة، بالإضافة إلى المصادر الأساسية للتاريخ الإسلامي الخاص بالدولة العربية الإسلامية .

إن من واجبي هنا التنويه إلى أن كثيراً من الأفكار الهامة التي تضمنتها هذا الكتاب تم إستيعابها من طلابي بقسم إدارة الأعمال من وحي مناقشتهم الجادة وحواراتهم العلمية الرصينة التي ساهمت في توجيه اهتمامي العلمي لموضوعات تمت معالجتها في متن هذا الكتاب، وخاصة تلك الموضوعات التي تناولت تاريخنا العربي الإسلامي وعلى وجه التحديد التاريخ اليمني .

كما لا يفوتني هنا أن أشكر العديد من زملائي الأساتذة في جامعة عدن الذين زودوني بالمراجع العلمية والبيانات والمصادر المختلفة التي ساهمت في إثراء الكثير من الموضوعات المثارة ويقع على رأسهم الأستاذ أ. د. صالح علي باصره وأ. د. عبدالرزاق علي الانباري والدكتور أحمد صالح منصر هؤلاء كلان لهم فضل كبير في المساهمة في تصحيح وتنقيح بعض الموضوعات الواردة في الكتاب، جزاهم الله على ما فعلوه خيراً وجعله في ميزان حسناتهم .

والحمد لله الذي أعانني على إنجاز هذا العمل .

محتويات الكتاب

١٧	الباب الأول: التعريف بالإدارة العامة ومكانتها	
١٩	الفصل الأول: تعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها	
١٩	١- الخلفية التاريخية للإدارة العامة	
٢٦	٢- المؤثرات التي ساهمت في تطوير مفهوم الإدارة	
٣٠	٣- أهمية الإدارة	
٣٠	٤- طبيعة الإدارة العامة	
٣٣	٥- التطور التاريخي للإدارة العامة	
٣٤	٦- الحاجة إلى الإدارة	
٣٧	الفصل الثاني: علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى	
٣٧	١- علاقة الإدارة العامة بعلوم إدارة الأعمال	
٣٩	٢- علاقة الإدارة العامة بالسياسة	
٤٣	٣- العلاقات بين الإدارة العامة والسياسة	
٤٤	٤- الإدارة العامة والقانون الإداري	
٤٦	٥- علاقة الإدارة العامة بالاقتصاد	
٤٧	٦- الإدارة العامة وعلم النفس الاجتماعي	
٤٧	٧- الدولة والنشاط الاقتصادي	
٥١	الفصل الثالث: المدارس في الإدارة العامة وأبرز نظرياتها	
٥١	١- شهرة حركة الإدارة العلمية وتطورها	
٥٤	٢- هنري فايول (١٨٤١-١٩٢٥م)	
٥٥	٣- شارلس بابيج وهنري تاون	
٥٦	٤- فرانك بنكر جيلبرت وهنري جانت وإيمرسن	
٥٦	٥- ملاحظات حول حركة الإدارة العلمية	
٥٩	الفصل الرابع: النظرية البيروقراطية "المدرسة البيروقراطية"	
٥٩	١- معنى مصطلح البيروقراطية	
٦٠	٢- النظرية البيروقراطية	
٦٠	٣- الأسس العلمية للبيروقراطية	
٦١	٤- التكوين التاريخي لمصطلح البيروقراطية	
٦٨	٥- عمل الرؤساء الإداريين في التنظيم البيروقراطي	
٦٩	٦- المعايير التي تستند إليها فعالية المنظمة البيروقراطية	

٦٩	٧- تحديث نظرية فيبر
٧٠	٨- الإدارة البيروقراطية
٧١	٩- نقد البيروقراطية
٧٥	الفصل الخامس: مناهج دراسة الإدارة العامة
٧	١- المنهج المستوري "القانوني"
٧٥	٢- المنهج التنظيمي الوصفي "المخل الهيكل"
٧٦	٣- المنهج الوظيفي
٧٦	٤- المنهج الاجتماعي النفسي "المخل السلوكي"
٧٨	٥- المنهج البيئي "الايكولوجي"
٨٠	٦- المنهج المقارن
٨١	٧- المنهج المقترح

٨٣ الباب الثاني: المبادئ العامة للإدارة العامة ووظائفها

٨٧	الفصل الأول: التخطيط
٨٧	١- متطلبات التخطيط
٨٩	٢- العوامل التي تؤثر في التخطيط
٩٠	٣- عوامل إجاح التخطيط
٩١	٤- مشكلات التخطيط وموقفه
٩٢	٥- مراحل التخطيط
٩٢	٦- مزايا التخطيط
٩٣	٧- الحاجة إلى التخطيط الاقتصادي
٩٣	٨- أهداف التخطيط الاقتصادي
٩٣	٩- التخطيط في الدول النامية
٩٥	١٠- أنواع التخطيط

٩٧ الفصل الثالث: التنظيم

٩٧	١- مفهوم التنظيم
٩٧	٢- المبادئ الأساسية للتنظيم
٩٧	٣- هدف التنظيم
١٠٠	٤- الجهاز الإداري وعملته
١٠١	٥- مكونات الجهاز الإداري
١٠٢	٦- تقسيم الوحدات الإدارية
١٠٣	٧- المبادئ الأساسية للتنظيم
١١٥	

الباب الثالث: القيادة الإدارية واتخاذ القرارات

١١٧	الفصل الأول: القيادة وصفاتها	
١١٧	١- مفهوم القيادة الإدارية	
١١٨	٢- القائد الإداري والرئيس الإداري	
١١٩	٣- طبيعة القيادة	
١٢٠	٤- أنواع القيادات الإدارية	
١٢٢	٥- صفات القائد الإداري	
١٢٥	٦- المهارة القيادية	
١٢٦	٧- القيادة روح الإدارة العلمية	
١٢٨	٨- وظائف القادة الإداريين ومفهوم الرشد الإداري	

١٣١ الفصل الثاني: وظائف القيادة

١٣١	١- التنسيق	
١٣٥	٢- الاتصال	
١٤١	٣- الرقابة	

١٥٣ الفصل الثالث: اتخاذ القرارات

١٥٣	١- مفهوم اتخاذ القرارات	
١٥٣	٢- أهمية اتخاذ القرارات في الإدارة العلمية ومكثتها	
١٥٥	٣- أنواع القرارات	
١٥٥	٤- مراحل عملية اتخاذ القرارات	
١٥٦	٥- ملاحظة عامة عن مراحل اتخاذ القرارات	
١٥٧	٦- تنفيذ القرارات والسلسلة العلمية	
١٥٩	٧- المنلحي السايكولوجية في صناعة القرارات	
١٦٠	٨- مشكلات إدارية في اتخاذ القرارات	
١٦٢	٩- مزايا المشاركة في اتخاذ القرارات	
١٦٣	١٠- هل هناك إمكانية لوضع خطة لاتخاذ القرارات؟	
١٦٣	١١- مبادئ اتخاذ القرارات	

١٦٥ الباب الرابع: الدولة والإدارة العامة

١٦٧ الفصل الأول: أركان الدولة

١٦٧	١- المفهوم القوي للدولة	
١٦٨	٢- المفهوم السياسي للدولة المعاصرة	
١٦٩	٣- أركان الدولة	

١٧٧	الفصل الثاني: ولادة الدولة والاعتراف بها
١٧٧	١- ولادة الدولة
١٧٧	٢- الاعتراف بها
١٨٠	٣- زوال الدولة وخلقها
١٨٣	الفصل الثالث: أشكال الدولة وصلتها بالإدارة العامة
١٨٣	أشكال الدول
١٨٣	أ- الدول البسيطة
١٨٤	ب- الدول الفيدرالية أو الاتحادية
١٩١	ج- الدولة المتحدة / الاتحاد الكونفدرالي
١٩٢	د- الاتحادات الخاصة ببعض الدول
١٩٤	هـ- الدول ذات السيادة النافضة
١٩٧	و- الدول ذات السيادة المقيدة
١٩٨	ز- المكتبة القانونية للدولة العربية الإسلامية (١١هـ - ٦٥٦هـ)
٢٠٩	الباب الخامس: الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية
	(١١هـ - ٦٥٦هـ)
٢١١	الفصل الأول: الإدارة في التاريخ القديم قبل الإسلام
٢١٢	١- الإدارة في عصر الفراعنة
٢١٤	٢- الإدارة الصينية
٢١٤	٣- الإدارة اليونانية
٢١٥	٤- الإدارة الرومانية
٢١٦	٥- الإدارة الفارسية
٢١٧	٦- نظرة مقارنة للإدارات القديمة ومميزاتها
٢١٩	الفصل الثاني: الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية/عصر الرسول (ص)
٢٢١	١- تنظيم الإدارة في المدينة - مدينة الرسول
٢٢٢	٢- الصفات القيادية للرسول (ص)
٢٢٢	٣- اهتمام الرسول بأعداد القيادات
٢٢٣	٤- فن القيادة عند النبي (ص)
٢٢٥	٥- تجربة الرسول (ص) للمطوئية تخدم التنسيق وتنظيم آلية التخطيط
٢٢٧	٦- السيادة والسلطة في الإسلام
٢٢٨	٧- تكويض السلطة في الإدارة العربية الإسلامية

٢٢٨	٨- إدارة شملون المدينة
٢٣٣	٩- التنظيم الإداري في جزيرة العرب
٢٣٤	١٠ موظفو الشؤون المالية " عمال الصدقات "
٢٣٥	١١ الحكام المحليون
٢٣٥	١٢ كلمة ختامية عن الإدارة النبوية
٢٣٧	الفصل الثالث: الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية / العصر الراشدي (١١ - ٤١هـ)
٢٣٧	١- الكيان السياسي للدولة في العصر الراشدي
٢٣٨	٢- منجزات الإدارة العامة في الحكم الراشدي
٢٤١	٣- إدارة شؤون البلدان المفتوحة
٢٤٥	٤- الجهاز الإداري في الدولة "النظام الهرمي"
٢٤٧	٥- موظفو إدارة شؤون الضالّين
٢٤٧	٦- موظفو إدارة الشؤون المالية
٢٤٩	٧- الخزينة المركزية ومواردها المالية
٢٤٩	٨- الرقابة الإدارية
٢٥٠	٩- توحيد الإدارة
٢٥٣	الفصل الرابع: الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية / العصر الأموي (٤١ - ١٣٢هـ)
٢٥٣	١- الكيان السياسي للدولة الأموية
٢٥٤	٢- توسيع المجال الإداري في العصر الأموي
٢٥٥	٣- توحيد الإدارة العربية في جميع البلاد
٢٥٦	٤- التنسيق والتنظيم بين مركز القرار "العاصمة" والأطراف "الأمصار"
٢٥٨	٥- الدواوين "الجهاز الإداري للحكومة"
٢٥٩	٦- محكمة المظالم "المحكمة الإدارية"
٢٦٠	٧- خدمات الإدارة العامة في المدينة الإسلامية
٢٦٣	٨- إدارة الأقاليم والإدارة المحلية
٢٦٧	الفصل الخامس: الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية / العصر العباسي (١٣٢ - ٦٥٦هـ)
٢٦٧	١- الكيان السياسي للحكم العباسي
٢٦٨	٢- الإدارة العامة في العهد العباسي
٢٧٣	٣- المعلوماتية في الإدارة العامة العباسية
٢٧٥	٤- القضاء الإداري " محكمة المظالم "
٢٧٦	٥- الإدارة العباسية والحكومات المحلية

٢٧٩	٦- الحصة عند العباسين "الإدارة البلدية للمدينة الإسلامية"
٢٨١	الباب السادس: الدولة والإدارة في اليمن من عصور ما قبل الإسلام وحتى سنة ١٩٠٤م
٢٨٣	الفصل الأول : الكيان السياسي والإداري لليمن في عصور ما قبل الإسلام
٢٨٣	١- المقدمة
٢٨٤	٢- الدولة المعينية
٢٨٩	٣- مملكة حضرموت (١٠٣٠ ق.م - ٣٠٠ ب.م)
٢٩٢	٤- حكومة قتيبان
٢٩٤	٥- دولة سبأ (٨٠٠ ق.م)
٢٩٦	٦- الغزو الحبشي لبلاد اليمن سنة ٥٢٥م
٢٩٧	٧- الغزو الفارسي لبلاد اليمن ٥٧٥م
٢٩٨	٨- الإدارة في اليمن قبيل الإسلام
٣٠٣	الفصل الثاني: الكيان السياسي والإداري لليمن من عصر النبي (ص) إلى سنة ٢٠٥هـ " عصر التوحيد "
٣٠٣	١- اليمن في دولة الإسلام (١٠هـ - ٢٠٥هـ)
٣٠٦	٢- اضطراب أحوال الإدارة في اليمن / العهد الراشدي
٣٠٧	٣- الإدارة في اليمن / العهد الأموي
٣٠٩	٤- الإدارة في اليمن / العهد العباسي (١٣٢هـ-٣٠٥هـ)
٣١١	الفصل الثالث: الدويلات اليمنية في العصر العباسي " عصر التفكك " وحتى نهاية سنة ٩٣٣هـ
٣١١	١- دولة بني زيد (٢٠٥هـ - ٤١٣هـ)
٣١٢	٢- دولة بني يطر (٣٥٦هـ - ٣٩٣هـ)
٣١٤	٣- دولة بني نجاح (٤٠٣هـ - ٥٥٥هـ)
٣١٤	٤- دولة بني مهدي (٥٥٣هـ - ٥٦٩هـ)
٣١٥	٥- دولة الصليحيين (٤٣٩هـ - ٥٣٢هـ)
٣١٧	٦- دولة بني زريع
٣١٨	٧- دولة بني حاتم (٤٩٢هـ - ٥٦٩هـ)
٣١٨	٨- دولة بني أيوب (٥٦٩هـ - ٦٣٩هـ)
٣١٩	٩- الدولة والإدارة الرسولية (٦٣٩هـ - ٨٥٨هـ)
٣١٩	١٠- الدولة والإدارة الطاهرية (٨٥٨هـ - ٩٣٣هـ)

٣٢١	الفصل الرابع: الإدارة العثمانية لليمن	
٣٢١	١- الحكم العثماني في اليمن (١٥٣٨ - ١٦٣٥م)	
٣٢٢	٢- الإدارة العثمانية	
٣٢٢	٣- المرحلة الثانية للغزو العثماني لليمن (١٨٤٩ - ١٩٠٥م)	
٣٢٣	٤- سياسة العثمانيين المركزية وأثرها على الإدارة في اليمن (١٨٧٢-١٩٠٨م)	
٣٢٣	٥- قتلون الولايات العثمانية سنة ١٨٤٦م وأثره على التقسيمات الإدارية في اليمن	
٣٢٤	٦- الجندمة اليمنية في العهد العثماني	
٣٢٥	٧- النظم الضرائبي في الإدارة المحلية	
٣٢٥	٨- هيكلة الإدارة العثمانية في اليمن	
٣٢٦	٩- جلاء الأتراك الأخير عن اليمن (١٩٠٥ - ١٩١٨م)	
٣٢٨	١٠- في الإدارة العثمانية لليمن	

٣٢١ الباب السابع: الدولة والإدارة في اليمن

من سنة ١٩٠٤ حتى سنة ١٩٩٠م

٣٣٣	الفصل الأول: إدارة الحكومة الزيدية في اليمن ١٩٠٤-١٩٦٢م	
٣٣٣	١- حكومة الإمام يحيى (١٩٠٤ - ١٩٤٨م)	
٣٣٥	٢- إدارة الإمام يحيى (١٩٠٤ - ١٩٤٨م)	
٣٣٩	٣- إدارة اليمن (١٩١١ - ١٩٤٨م)	
٣٤٣	٤- الإدارة في اليمن في عهد الإمامة كما صورها المستشرق نيبور	
٣٤٥	٥- الإدارة والتنمية في اليمن (١٩٤٨ - ١٩٦٢م)	
٣٤٧	الفصل الثاني: الإدارة في اليمن (١٨٣٩ - ١٩٩٠م)	
٣٤٧	١- اليمن الجنوبي " الكيان السياسي والإداري "	
٣٥٣	٢- الإدارة في جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية	
٣٥٤	٣- الإدارة في الجمهورية العربية اليمنية ١٩٦٢ - ١٩٩٠م	
٣٦١	٤- الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية ١٩٩٠م	
٣٦٥	الفصل الثالث: التنمية في اليمن (١٩٦٢ - ١٩٩٠م)	
٣٦٥	١- مفهوم التنمية	
٣٦٥	٢- أهمية التنمية لليمن	

٣٦٧	..... للتنمية الإدارية	-٣
٣٦٩	..... التجارب اليمنية في التنمية	-٤
٣٧٣	<p>الفصل الرابع: الإدارة المحلية في اليمن</p> <p>(١٩٦٤ - ١٩٩٠ م)</p>	
٣٧٣	..... مفهوم الإدارة المحلية ودلالاته	-١
٣٧٤	..... الإدارة المحلية والحكم المحلي	-٢
٣٧٤	..... أهمية الإدارة المحلية	-٣
٣٧٩	..... تجارب الإدارة المحلية في اليمن (١٩٦٢ - ١٩٩٠ م)	-٤
٣٨٢	..... التنظيم الجديد للإدارة المحلية في ج.ع.ي	-٥
٣٨٣	..... نظم الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية	-٦
٣٨٥	..... المحافظات وعواصمها المحلية	-٧
٣٨٦	..... المركزية واللامركزية في الحياة الإدارية للجمهورية اليمنية	-٨

الباب الأول

التعريف بالإدارة العامة ومكاتها

الفصل الأول

تعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها

١- الخلفية التاريخية للإدارة العامة:-

كان من نتائج الثورة الصناعية أن حدثت تطورات واسعة في المبادئ العلمية لعلم الإدارة بصفة عامة، وبخاصة عن ذلك، ونتيجة لاتساع النشاط الحكومي في القرن العشرين - بحيث أصبح يمثل جانباً من أهم الجوانب الاقتصادية للدولة - حدثت تطورات كبيرة في ميدان علم الإدارة العامة.

فبعد أن كان اهتمام الحكومات موجهاً في القرن الماضي لوضع دساتيرها، أصبح اهتمامها في القرن الحالي موجه لوضع نظم الإدارة بهدف رفع الكفاءة الإنتاجية لأجهزتها لذلك يمكن أن يطلق على القرن الماضي قرن التطورات الدستورية وعلى القرن الحالي قرن التطورات الإدارية^(١).

وتعد الولايات المتحدة الأمريكية أول دولة أنشأت علم الإدارة العامة فيها وطبقته، ثم نقلته عنها بقية الدول المتقدمة صناعياً فلول من كتب فيها كانوا من الكتاب الأمريكيين وعلى رأسهم "ديرو ولسون" الذي أدى دوراً مهماً في وضع منهج علمي لهذا العلم.

والملاحظ أن ما دفعه إلى ذلك انتشار ظاهرة الفساد في الجهاز الإداري هناك في أواخر القرن الماضي. فكان أول من نادى بوجوب البدء في حركة للإصلاح الإداري بهدف وضع أسس سليمة وعادلة للنظام الوظيفي هناك بحيث يبعد تماماً عن الأطماع الحزبية.

وكان أول من نادى بوجوب أبعاد الإدارة العامة عن تأثير الأحزاب السياسية الحاكمة، ففي ذلك الوقت كانت الأحزاب السياسية التي تفوز بالبرلمان تعين أتباعها في الوظائف العامة كمكافأة لهم على جهودهم في كسب المعركة الانتخابية، وتفصل أبعاد الأحزاب السياسية الأخرى لغرض تقليص نفوذهم في الجهاز التنفيذي مما أدى إلى فساد النظام الوظيفي في الدولة.

في صدر في عام ١٨٢٠م في الولايات المتحدة الأمريكية القانون الخاص بشغل الوظيفة لمدة أربعة أعوام فقط بعدها يتحول الموظف إلى مهنة أخرى ولكن ذلك القانون استثنى من يشغلون في المناصب المالية إذ بإمكانهم المواصلة والبقاء، وجاء ذلك استناداً إلى مبدأ الدورية العامة بشأن الوظائف العامة التي جاءت بسبب تقسيم الوظائف من قبل الحزبين المتنافسين (الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي) تحت شعار (سياسة التقاليم المنتصر في الانتخابات).

(١) راجع: حسن، د. عادل، الإدارة في القطاع الحكومي (بيروت - ١٩٨٥م) ص ١٧. دار النهضة العربية، شحاذ، د. إبراهيم عبدالعزيز، الإدارة العامة (القاهرة - ١٩٨٤م) ص ١٩. طبعة، د. عداة، الإدارة العامة (دمشق - ١٩٩٥م) منشورات جامعة دمشق.

وقد ألقى هذا اللقون علم ١٨٨٣م وتم استبداله بلجنة (سميث) لجنة نظام الخدمة المدنية الذي حدد بوضوح أن الوظيفة العامة لا يشغلها إلا من توافرت لديه المؤهلات والمواصفات.

ولا شك أن الشعور العام بين العاملين بعدم الاستقرار الوظيفي، واتسغالهم بالنشاط الحزبي بدرجة أكبر من اتسغالهم بالنشاط الوظيفي، أضعف من الكفاءة الإنتاجية للجهاز الإداري هناك.

وقد نجح ولمسون إلى حد كبير في إرساء الأجرة العامة على قواعد عادلة، وتطبيق المبادئ العلمية للإدارة فيها. ولاشك أن ظهور مبادئ الإدارة العلمية التي وضعها فريدريك تيلر^(١) في أوائل القرن الحالي كان لها تأثير كبير في علم الإدارة العامة. ولكن ما هو مفهوم هذا المصطلح ودلالته.

* الإدارة

إن الأصل اللاتيني للكلمة هو: Administration أي أن الكلمة تعني To serve خدمة الآخرين، أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة، وهذا هو المدلول اللفظي لأصل الكلمة^(٢)

والإدارة بمعناها العام تعني النشاط الموجه نحو إيجاد التعاون المثمر، والتنسيق الفاعل بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل خلق تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.

وواضح من هذا التعريف أن محور العملية الإدارية هو العنصر البشري، والكيفية التي يمكن بها أن تحقق التعاون بين الأفراد والتنسيق بين جهودهم المختلفة بغية الوصول إلى هدف معين. وهذه الحقيقة هي التي تسمي على الإدارة طباعا خاصا بوصفها عملية اجتماعية وإقتصادية من جهة وإقتصادية وسياسية من جهة أخرى^(٣). إن العنصر البشري يتطلب في الإدارة الحسنة أن يصبح عملية رشيدة تحقق أهدافها بأكفاً استخدام للإمكانات المتاحة، مع توفير أفضل مناخ ممكن لعمل هذا العنصر. إن الإدارة عملية تولد كلما تحدث إرادة الأشخاص من أجل الوصول إلى هدف معين.

(١) فريدريك تيلر (١٨٥٦-١٩٦٥) مهنتس أمريكي عمل في مصانع الحديد والصلب بعد مؤسس الإدارة العلمية الأولى، وقد تلخصت معظم أفكاره في كتابه الصادر عام ١٩١١م حول "مبادئ الإدارة العلمية" يونس عبد المنعم، تنظيم إدارة الأعمال، القاهرة، ١٩٦٥م، ص ٢١ وما بعدها.

(٢) درويش، د. عبد الكريم مع تكللا، دليلي، أصول الإدارة العامة (القاهرة - ١٩٩٢م)، للنشر مكتبة الأنجلو المصرية. عبد الفتاح، علم، د. سعيد بن، الإدارة في ظلال التغيير (مصدر الجديدة - ١٩٩٦م) ص ٢٧٩. الكيس، د. عامر، الإدارة العامة (بغداد - ١٩٨٣م) ص ١١. طه. وينسب شيحا " إلى أن مفهوم اصطلاح إدارة يستند إلى معناه اللغوي فالإدارة في الإنجليزية مصدر لفعل أدار Administer وهذا التعبير مشتق من الكلمة اللاتينية Ad-ministrare وتعني خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين ". أصول الإدارة العامة، توزيع المعارف بالإسكندرية. لا يوجد تاريخ للطبع. يونس، تنظيم وإدارة الأعمال، ص ١١. وما بعدها.

(٣) رفعت، د. محمد، علم الإدارة العامة، القاهرة ١٩٨٩م، ص ٢٣.

ويصبح جوهر الإدارة عند هذا الحد محاولة تحقيق التمتع الجيد الفاعل بين الجهود البشرية المتعاونة بحيث تخلق حالة جديدة لم تكن قائمة سلفا تمثل الجهد الجماعي للأفراد الموجه إلى الهدف المنشود.

وقد يبدو النجاح في الإدارة أمرا سهلا وممكنا يقرر عليه كل الناس ولكنه في الواقع ليس كذلك، فالإدارة في معظم أحوالها عملية صعبة ومعقدة.

والمر في صعوبة الإدارة كصيلة تمارس يمكن في أن جوهر الإدارة هو كيفية التعامل مع العنصر البشري بنجاح بحيث نحقق كلفة الإنتاج في ظل أفضل مناخ إنساني ملائم لاستثمار الجهود واستخراج أفضل الطاقات. فعلم الإدارة يرتبط بالإنسان، فهو من العلوم الاجتماعية ذات المحتوى الإنساني، ومن هنا جاءت صعوبة وضع تعريف دقيق محدد لها، لكونه علما اجتماعيا " يتسم بما تتسم به سائر العلوم الاجتماعية بعدم التحديد والضبط ^(١) .

والتعريف بالمصطلحات في: مجال العلوم الاجتماعية مسألة صعبة بوجه عام، وفي بعض الأحيان يكون التعريف مصدرا لسوء الفهم الذي يحاول الإنسان تجنبه. وهذا راجع إلى طبيعة العلوم الاجتماعية بوصفها علوما غير منضبطة تماما، وليست بدرجة النقالة العلمية التي تصنف بها العلوم الطبيعية بسبب ارتباط العلوم الاجتماعية بالإنسان وتأثيرها في عوامل الحضارة والبيئة والصناعة والاقتصاد والقيم والعادات وهذه جميعها متغيرات تختلف من حضارة لأخرى ^(٢) .

فالإدارة نتاج الوسط الذي تنشأ بها، تتأثر بمؤثراته، ولهذا يجب أن تدرس كما يدرس أي تنظيم سياسي أو نقابي أو مهني ^(٣) .

والواقع أن الشرط الأساس لدراسة أي علم من العلوم هو أن يكون البطلان قادرا على أن يجعل بينه وبين ظواهر هذا العلم مسافة كافية ليستطيع أن يحكم عليها بعيدا وموضوعية، فهل يمكن ذلك؟ المسألة في غاية الصعوبة لأن الذين يدرسون الإدارة يكونون غالبا مرتبطين بها بصورة أو أخرى لذا فبتنا نرى أنه يقع على كاهل الباحثين في علم الإدارة العامة التخلص من النزعات الشخصية ومعالجة ظواهر هذا العلم بموضوعية تامة حتى يستطيع هذا العلم الحديث أن يلغز مكانه المرموق بين بقية العلوم الاجتماعية.

بعض الإداريين يميل إلى أخذ تعريف الإدارة من مهمة المدير نفسه فالقول الذي يؤديه الإداري في منطلقه يفرض عليه التوفيق بين غايتين:-
الأولى: أن يتعامل مع كل فرد بها كوحدة بشرية مستقلة قائمة بذاتها تختلف عن غيرها من الوحدات المكونة لهذا المجتمع البشري في مجالي تنشئته وتربيته.

(١) شيحا، الإدارة العامة، ص ٢٧.

(٢) درويش، أصول الإدارة العامة، ص ٤٧.

(٣) درويش، أصول الإدارة العامة، ص ٥٢. توفيق، د. جميل أحمد، مذكرات في إدارة الأعمال، الإسكندرية، ١٩٧٥م. دار المصنفات المصرية، ص ١٢.

A. R. Tyagi , Public Administration , P. 18 , 1987 Delhi Lucknow.

الثانية: تفرض على الإداري أن يتعامل مع المنظمة ككل أي ككيان وتنظيم موحد، محاولاً أن ينطلق بهذا الكيان الضخم والتجمع البشري العظيم بطقته وإمكاناته كلها في اتجاه الهدف المرجو.

بيد أننا لا نرى أن مجرد النجاح في تحقيق الهدف هو دليل النجاح في الإدارة فكم من الأهداف تحققت في ظل أنواع من تصف الإدارة وتسلطها وإدارتها للقيم الإنمائية للعاملين فيها.

وتمشياً مع هذا الاتجاه يعرف أحد العلماء الإدارة بأنها "نوع من الجهد البشري للتعاون الذي يتميز بدرجة عالية من الرشد"^(١). ويمكننا أن نميز الملامح الآتية لهذا التعريف:-

١- أن الإدارة تتصف بدرجة عالية من الرشد وليس بالكمال كله.

٢- أن الإدارة ليست هي نمط التعاون البشري الوحيد المتصف بالرشد.

٣- أن اصطلاح "درجة عالية من الرشد" يحمل تسلسلاً مهماً مفاده أي الأهداف والأغراض يمكن أن نقيس بموجبها أو نقوم درجة الرشد هذه ؟

ولما كان الاتجاه في النظر إلى مفهوم الإدارة فلمؤكد أن الصلية الإدارية لها طرفان مهمان هما الإداري والجماعة. والإداري هو الذي يقوم بالتنسيق بين جهود أفراد الجماعة وتوجيه هذه الجهود والإشراف عليها وتحفيزها من أجل الوصول إلى الهدف.

ولما كانت الأسباب التي أوردتها بعضهم لتسويغ عدم الاتفاق حول تعريف موحد للإدارة، فإن ذلك لا يمنع من محاولة وضع تعريفات ومفاهيم لمنلوها، فقد ذهب الأستاذ Leonard D. White " إلى أن الإدارة هي: فن توجيه وتنسيق ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراض والأهداف "^(٢).

وذهب آخرون إلى أن الإدارة هي: " توجيه الناس المشتركين معا في عمل للوصول إلى هدف مشترك له صفة التوقيت، فهي الصلية المتضمنة والشملة لتكامل الجهود الإنمائية لكي تصل إلى النتيجة المرغوبة"^(٣).

وذهب البعض إلى أن الإدارة: تنظيم مجموعة من الأفراد داخل منظمة وتوجيههم وتنسيقهم ورقابتهم، لإتمام عمل معين بقصد تحقيق هدف معين. أو هي: الصلية التي تنشأ ترتيباً على قيام جهود مشتركة منظمة لتحقيق بعض الأهداف. أو هي: تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين لتحقيق هدف معين.

(١) طلبة الإدارة العامة، ص ١١.

(٢) شبحاء، الإدارة العامة، ص ٢٨. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ١١. طلبة، الإدارة العامة، ص ١٣.

(٣) عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ١١. حسن، د. عادل مع زهير، د. مصطفى، الإدارة العامة، (بيروت - ١٩٧٨م) ص ١٩. دار النهضة العربية.

ونحن إذ نحول وضع تعريف مبسط وشامل للإدارة فنقول أنها تعني: توجيه جهد جماعي مشترك في منظمة ما - عامة أو خاصة - بقصد تحقيق أهداف محددة ومرسومة.

ويرى بعض الباحثين أن : الإدارة بمعناها العلم تعني إيجاد نوع من التماسك والتنسيق بين الجهود البشرية المختلفة من أجل تحقيق هدف معين^(١).

* التعريف بالإدارة العامة:-

من المعروف أن ودور وأسوان من الرواد الأوائل الذين حاولوا دراسة علم الإدارة العامة، فقد عرفها في علم ١٨٨٧م.

" بأنها الصليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرخاء لأفراد الشعب"^(٢).

كما عرفها ليونارد وايت، وهو أول من كتب مؤلفاً علمياً في هذا الموضوع بعنوان " مقدمة في دراسة الإدارة العامة " في علم ١٩٣٦ " بأنها جميع الصليات التي من شأنها تنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها " وما زال هذا الكتاب يعد من أهم المؤلفات العلمية التي ظهرت في هذا الموضوع حتى الآن. ولا تخرج معظم هذه التعريفات، التي وضعها معظم الكتاب الذين كتبوا بعدها عن المعنى السابق فكل تعريفاتهم تركزت في معنى متقارب هو: " أن الإدارة العامة أسلوب لتنفيذ السياسات العامة أو ممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية، بغرض تحقيق الأهداف التي ترمي إليها الدولة بأكبر كفاءة إنتاجية ".

ولابد من الإشارة هنا، تعليلاً لاختلاف التعريفات، وجوهر التعريفات هذه يتلخص في: أن الإدارة العامة هي أسلوب تطبيق المبادئ العلمية والأسس الإدارية المتفق عليها في النشاط الحكومي بما يحقق أهداف المجتمع. وبهذا المعنى تتكون الإدارة العامة من عملية توجيه وقيادة الجهود البشرية - التخطيط والتنسيق واتخاذ القرارات والرقابة - في الجهاز التنفيذي للدولة بمعناه الواسع، أي الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة، ومن المؤكد أن أهمية هذه الأجهزة التي يعمل المواطنون معها بصفة مباشرة، فأي انخفاض في كفاءتها الإنتاجية - كالبطء والتعقيد في الإجراءات - يبدو ظاهراً أمام أفراد الشعب مما يثيرهم عليها^(٣).

(١) شيحا، الإدارة العامة ٢٨ وما بعدها. هاشم، د. زكي محمود، الإدارة العلمية، ص ٩ (الكويت - ١٩٨٥م)، ط ٤.

(٢) انظر هذه التعريفات في: د. حسن، الإدارة في القطاع الحكومي، ص ١٩. د. درويش، أصول الإدارة العامة، ص ٤٨. د. هاشم، الإدارة العلمية، ص ٩. د. الكبيسي، الإدارة العلمية بين النظرية والتطبيق، ص ١٣. د. عادل حنه، الإدارة العامة. شيحا، أصول الإدارة العامة.

(٣) لمزيد من التعريفات راجع: رفعت، علم الإدارة العامة، ص ٢٣. توفيق، د. جميل أحمد، مذكرات في إدارة الأعمال، الإسكندرية، ١٩٧٥م، ص ١٣.

إن تطور مهمات الدولة ومسئولياتها تجاه المجتمع كان من العوامل الأساسية لهذا الاختلاف (في التعريفات) فدور الدولة التنفيذي البحث، دور الدولة الحارسة قد بدأ في الاختفاء والازوال إثر التطورات المتلاحقة التي اجتاحت العالم منذ القرن التاسع عشر. كما كان للحربين العالميتين والثانية خاصة أثر ضخم على إتساع نشاط الدولة وتقرير ضرورة تدخلها في المجالات المختلفة، نتيجة لما أحدثته تلك الحرب من نتائج اقتصادية واجتماعية سببت أجبر الحكومات على التدخل لإصلاح هذا الدمار وضمان حد أدنى لحياة اقتصادية واجتماعية مقبولة، هذه الظاهرة وسعت من محيط مهمات " الإدارة العامة " ونشاطها في هذا الميدان وكلما تعاقبت السنين كلما ظهرت في تسرات الإدارة مختلف التعريفات التي تحاول استيعاب روح العصر، كما تحاول صياغة التعريفات التي تساهل تطور الحال.

فمصطلح " الإدارة العامة " يعنى اهتمام الدولة بذلك النشاط العام وتخصه لأنه يهدف إلى تنفيذ السياسات الحكومية التي يزمع تنفيذها في المجتمع، وما هذه السياسات إلا مجموع الخطط والبرامج والتدابير المختلفة التي تم تحديدها سلفاً من مؤسسات الحكومة للتنفيذية بآلياتها ومراتبها القيادية كلها وكذا أنواتها بكل الصلاحيات المترتبة التي قد تبدأ من عمليات البدء باقتضابات تشريعية عامة ونهاية بالخطط التنموية وآلياتها.

أما البروفيسور الإنجليزي غلادين Gladden عرف الإدارة العامة بأنها " تتضمن كل أنواع النشاط الذي يبشره الرؤساء الإداريون في الإدارة العامة التي تغطي النشاط الإداري للحكومة " .

ويعرف البروفيسور الفرنسي شارلز ديباش Charles Debbasch الإدارة العامة عن طريق تحديد المهمات وقال أن للإدارة العامة مهمتين رئيسيتين هما:-

أ- مهم خارجية للإدارة تضعها مباشرة في اتصال مع الجمهور وهي تنفرع إلى أربعة فروع هي:-

- المهمات السيادية تتمثل في وزارة الدفاع ومؤسسة الشرطة (الأمن العام)، ومؤسسة القضاء.
- المهمات الاقتصادية.
- المهمات التنظيمية والثقافية.
- المهمات الاجتماعية.

ب- مهمات داخلية فهي تهدف إلى التوظيف الأفضل للإدارة أي في الجوانب المتعلقة بتنظيم الأفراد، وإدارة الأفراد واستخدام الوسائل المالية الضرورية وتعزيز الإجراءات الأسس وتأمين الرقابة من الإدارة ذاتها.

وهناك مصادر أخرى^(١) تحوي مجموعة أخرى من التعريفات الخاصة بالإدارة العلمية. نذكر منها ما ذهب إليه Leonard D. White بأنها "تتكون من جميع الصلبيات التي تستهدف السياسة العامة" وهذا التعريف يغطي مختلف الصلبيات في الميادين كافة، مثل تسليم خطاب، أو بيع أملك عامة أو إبرام معاهدة، ومجال الإدارة العامة يشمل: المسائل العسكرية، والشؤون المدنية وكثيرا من أعمال المحاكم، كما يتناول للنشاط الحكومي كافة كلابوليس والتطعيم والصحة.

أما الباحث الفرنسي Jean Walime فيعرفها بأنها "دراسة أحسن طرق وتصريف شؤون الإدارة" بينما يؤكد Marcel Walime أن "العلوم الإدارية هي النظام الذي يدرس الوسائل الكفيلة بتأمين نصن مردود للإدارات العلمية". وهناك من يرى أنها "مجموعة الأنشطة الإدارية للحكومة" أو "النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة". وثمة تعريفات يتناولها دارسو هذا الحقل مما يجعل من المتعذر نسبها إلى مؤلف معين فهي:-

١. عملية تنظيم وإدارة الأفراد والموارد لتحقيق الأهداف الحكومية.
٢. أو هي فن وعلم إدارة الأعمال طبقا في مجال شؤون الدولة.
٣. أو نمط من أنماط الجهود الإستراتيجية التعاونية ذات الدرجة العالية من العقلانية التي تهدف إلى تحقيق الأهداف العلمية بأقل جهد وأقصر وقت وأقل كلفة.
٤. هي العلم الذي يفسر أوجه النشاط المتعددة التي تقوم بها المصالح الحكومية ويشرحها ويصفها.
٥. هي القوة المسنولة عن الإشراف على نشاطات التنظيمات الإدارية الحكومية والسيطرة عليها وإيجاد التوافق بينها.
٦. هي الأداة التي تترجم بوساطتها الأهداف والرغبات العلمية إلى واقع مادي ملموس^(٢).

هذه الصلبيات المعدة كلها تتولى مهمة إنجازها منظومة الإدارة العلمية لقد ازداد دور الدولة في الحياة الاجتماعية من خلال الوظائف التي تقوم بها خاصة في الدول الصناعية المتطورة، فمن الطبيعي أن تختلف التعريفات والمفردات الخاصة بمصطلح "الإدارة العلمية" وبمختلف المفكر من يصوغون هذه التعريفات في أديبات هذا العلم^(٣) ورواهم وإجاءتهم.

(١) المصري، د. سعيد محمد، أساسيات في دراسة الإدارة العامة (الرياض - ١٩٨٢م) ط ٣، ص ٣٢. طلبية الإدارة العامة، ص ١٢. حسن مع د. علان، الإدارة في القطاع الحكومي (بيروت - ١٩٨٥م) ص ١٢.

(٢) راجع مزيد من التعريفات عند: الكبيسي، الإدارة العلمية، ص ١٣. د. درويش أصول الإدارة العلمية ص ٤٩. د. عبد الفتاح، الإدارة العامة، ص ١٣. برنتون، نويل، إدارة المشاريع التجارية، ترجمة فاروق حسن غرابية، دار الفكر العربي، ص ٢١٠.

(٣) نير، أوردواي، الإدارة هدفها وإنجازها، ترجمة د. علي كحلل القاهرة - نيويورك ١٩٦٧م، ص ٢٥.

فلا نستغرب إذن أن يكتب بعض الباحثين، وهو على حق في ذلك في "تطور مفاهيم الإدارة" لأن هذه الإدارة مرتبطة بحياة الناس والنظام المياعسي الذي يتولى قيادتهم، ولما كان هؤلاء الناس ومعهم نظمهم في تبدل وتطور متلاحق. فلا بد أن تتطور المفاهيم كافة، ومنها " مفهوم " الإدارة العلمية. والسؤال هنا هل توجد مؤثرات تساعد على تطوير هذه المفاهيم؟ والجواب نعم، فهناك مؤثرات أربعة أساس في تطور مفاهيم الإدارة، والإدارة العلمية خلال هذا القرن.

١- المؤثرات التي ساهمت في تطوير مفهوم الإدارة وهي (١) :-

أ- حركة الإدارة العلمية لتايلور Taylars Scientific Management

يعد تايلور مؤسس حركة الإدارة العلمية صاحب النظرية القليلة نرفع الكفاءة الصناعية من خلال رفع الإنتاجية وخفض تكلفة الوحدة المنتجة وقد أصدر كتابه Principles of Scientific Management " مبادئ الإدارة العلمية " عام ١٩١١م ضمنه آراءه ومعتقداته بشأن أساليب الإدارة وفنونها.

وتعكس فنون الإدارة العلمية اعتقاد تايلور بأن تخطيط الأعمال وهي وظيفة أساس تنهض بها الإدارة يجب أن يفصل عن تنفيذ هذه الأعمال الذي هو مهمة أفراد القوى العاملة. ومن الافتراضات التي تحكم فنون الإدارة العلمية تحقيق الكفاءة الصناعية من خلال تطبيق المنهج العلمي على المشكلات الإدارية .. ولهذا كان تايلور مقتنعا بأهمية الممثل العلمي في الإدارة وهو الممثل القائم على الملاحظة والقياس والتجربة التي هي جميعا من ركائز المنهج العلمي التي يمكن تطبيقها على المشكلات الإدارية.

كذلك كان هناك افتراض آخر بحكم أساليب الإدارة العلمية وهو أن حافظ الأجور العالية يساهم في تنشيط تبادل المصالح بين العمال والمديرين الأمر الذي ينتج عنه رفع الكفاءة الإنتاجية أو الصناعية (٢).

وقد رأى تايلور (٣) أن هناك عدة أهداف محددة يتضمنها ممثل الإدارة العلمية لتحسين الكفاءة الإنتاجية من بينها وضع معايير قياسية لظروف العمل Working Condition ومن أمثلتها تحديد درجات مناسبة للحرارة والرطوبة وتحسين الإضاءة وزيادة عدد فترات الراحة من العمل Rest breaks ووضع معايير قياسية لطرائق العمل وإجراءاته Works Methods ويعد أسلوب دراسة الحركة أحد الأساليب

(١) راجع تفاصيل مهمة عن هذه المؤثرات في: د. هشام، الإدارة العلمية، ص ٩ وما بعدهما. د. علاءي، الإدارة، ص ٢٢. عشموي، أسس الإدارة، ص ١١. شيجا، أصول الإدارة العلمية، ص ١١. أبو ركيه، د. حسن عبدالله، بحوث العمليات وتطبيقاتها في مجال الإدارة، القاهرة - ١٩٧٥م، ص ١٠. يونس، عبدالغفور، تنظيم إدارة الأعمال، القاهرة - ١٩٦٥م، ص ٧١.

(٢) للتوسع في الموضوع راجع: د. إبراهيم عباس نتو، د. هنري هـ. البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة (نيويورك، لندن - بدون تاريخ) ص ٣٣.

(٣)

المستخدمة لتحقيق الهدف الخاص بوضع معيار قياسية لطرق وإجراءات العمل وهو أسلوب يقوم على ملاحظة الحركات المكونة لعمل معين كافة وتسجيلها - وقد تستخدم في تلك كاميرات خاصة تسجل حركات العمل وطرق العمل بهدف تحديد أفضل مجموعة من الحركات التي تؤدي إلى أكبر كفاءة ممكنة في الأداء، وبمضي آخر لاكتشاف أفضل طريقة لأداء العمل - وقد ركز تايلور على ملاحظة الأداء الخاص بالعمال ذوي الكفاءة وقياسه بما يكفل اكتشاف طرق عمل قياسية لوظائف وأعمال معينة وإجراءاتها وتبنيها.

وقد أبرز تايلور أهمية تخطيط مجموعة كبيرة من الأعمال اليومية لكل عامل بهدف تنمية وتطوير الكفاءة الإنتاجية ويرتبط تخطيط الأعمال هذه بدراسة الوقت Time Study لتحديد معيار الإنتاج المناسب لعمل معين وبعبارة أخرى تحديد القدرة العادل من الإنتاج لكل عامل في وحدة زمنية. وتستخدم الساعة الميكانيكية Stop Watch في دراسة الوقت.

ومن بين مداخل الإدارة العلمية التي أبرزها تايلور تشجيع العاملين الأكفاء على البقاء في العمل وتحفيزهم على بذل مزيد من الجهود لصالح الإنتاج ونقل العاملين الأقل كفاءة إلى أعمال أخرى. ولذا فإن العاملين الأكفاء الذين يتجاوز أداؤهم المعايير القياسية المقررة يمنحون معدلا عاليا للأجر عن كل وحدة منتجة زيادة على المعايير المحددة.

ومن الطبيعي أن يكون هذا المعدل أعلى من المعدل الذي يمنح للعاملين الذين يقل أداؤهم عن المعايير المقررة الأمر الذي يولد الدافع لدى العاملين لتبليغ المعايير القياسية المقررة. وهذا ما تضمنته الخطة التي وضعها تايلور بمنح الأجور وتعريف بالخطة التفاضلية للعمل بالقطعة Taylor differential Piece work plan .

وبمقتضى هذه الخطة يرتبط الأجر بالإنتاج بطريقة مباشرة ويشجع العاملون الأكفاء على البقاء في العمل وبذل مجهود أكبر بينما ينحى العاملون الأقل كفاءة. وهذا في الحقيقة يؤكد الافتراضيين الأساسيين لمدخل الإدارة العلمية لتايلور وهما أن الكفاءة الصناعية أو الإنتاجية يمكن تحقيقها من خلال تطبيق المنهج العلمي في الإدارة ورفع أجور حفازة^(١).

وبصفة عامة يمكن القول بأن دراسات تايلور في الميدان الإداري وتركيزه على تطبيق أسلوب البحث العلمي في حل مشكلات الإدارة، قد ساهم في تقرير عدد من المبادئ الإدارية واضعاً بذلك اللبنات الأولى لنظرية الإدارة^(٢).

(١) ندكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص ١٤٩، ترجمة محمد الحديدي، الدار الدولية للنشر والتوزيع ١٩٩١م.

(٢) حول هذا الموضوع راجع دراسة : الأزهري، د. محي الدين، الإدارة ودور المديرين (القاهرة - ١٩٣٩م)، ص ٨٧ وما بعدها. الطبعة الأولى. المغربي، المدخل الدارة الأعمال، عمان - ١٩٧٤م، ص ٣٧ وما بعدها.

لقد نجح تيلور في إبراز أهمية الإدارة الحكيمة في تحقيق أهداف المشروع وحدد مفهومها واضحا لدور الإدارة الذي يستند إلى وظائف التخطيط والتنظيم والرقابة وتحديد الأداء تاركة للصل مهمة تنفيذ العمل، وساهم في وضع معايير فاعلة تحكم تنفيذ الأعمال وتنافس بها الإنتاجية، كما وضع معيار علمي دقيق لكل وحدة أو جزئية من جزئيات العمل من حيث الزمن الذي تؤدي فيه والحركة التي تؤدي بها بما يضمن اختزال الوقت الضائع والحركات الزائدة وإبراز أهمية الحوافز في تطوير الأداء، وأوضح أهمية إلحاق العاملين بأعمال تتواءم لديهم القدرة والرغبة للتهوض بأعبائها.

ب- المبادئ العلمية للإدارة التي أوردتها فايول^(١)

بينما كان تيلور يجري أبحاثه الإدارية في نصف الكرة الأرضية الغربي U.S.A كان هنري فايول يجري هو الآخر أبحاثه في فرنسا محاولا إبراز أهمية المدخل العلمي في حل مشكلات الإدارة.

وبينما ركز تيلور على أساليب وفنون الإدارة في مستوى الإدارة التنفيذية فبين مدخل فايول للتنمية وتطوير المفاهيم الإدارية قد وجه نحو المستويات الإدارية العليا بحكم مجال خبرته وتاريخه الوظيفي كمدير علم لإحدى شركات التعدين، ويعرف مدخل فايول المدخل الوظيفي لدراسة الإدارة.

وقد حدد فايول ستة أنشطة اعتكدها أنها تمارس في مختلف المنظمات وهي: النشاطات الفنية، والتجارية، والمالية، والأمن، والنشاطات المحاسبية، والإدارية. ويشير النشاط التجاري إلى وثائق البيع والشراء والتبادل وتدخل وظيفة الإنتاج في نطاق النشاط الفني ويدخل في نطاق النشاط المحاسبي تحديد المركز المالي للمشروع. أما حماية ممتلكات المشروع وصيقلته فتدخل في نطاق النشاط الأمني. ويدخل تدبير رأس المال واستخدامه في نطاق النشاط المالي. أما وظائف التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة فتدخل جميعها في نطاق النشاط الإداري. وفيما يأتي نستعرض المبادئ الأربعة عشر التي أستخدمها هنري فايول وقد لمسها بنفسه في مجال التطبيق الإداري.

- ١- مبدأ السلطة والمسئولية.
- ٢- مبدأ الانضباط أو ضبط السلوك والتأديب.
- ٣- مبدأ وحدة التوجيه.
- ٤- مبدأ أولوية المصلحة العلمية.
- ٥- مبدأ المكافأة العادلة.
- ٦- مبدأ المركزية.
- ٧- مبدأ تقسيم العمل.

(١) د. هاشم، الإدارة العلمية ١٣. د. الأزهرى، الإدارة ودور المديرين، ص ٨٥، هاشم، د. هاشم، مبادئ الإدارة (مشرق - ١٩٧٨م) ص ٩٩، ط ٢، شبيحا، أصول الإدارة العامة، ص ١١٥ وما بعدها، د. محمد رفعت، علم الإدارة العلمية، ص ٧٤. د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص ٣٨. أبو ركة، بحوث العمليات وتطبيقاتها في مجال الإدارة، ص ١٣.

- ٨- مبدأ التنظيم أو الترتيب.
- ٩- مبدأ المساواة.
- ١٠- مبدأ استقرار العاملين.
- ١١- مبدأ توفير روح المبادرة والابتكار.
- ١٢- مبدأ روح الفريق.
- ١٣- مبدأ وحدة القيادة.
- ١٤- مبدأ تدرج السلطة.

ج- تأثير العلوم السلوكية في مفاهيم الإدارة^(١)

أصبحت الإدارة الحديثة للأعمال تهتم بدراسة السلوك البشري بعد أن أدت المعيير الإنسانية والاجتماعية دورها في المجال الإداري. ولذا فقد أصبحت دراسته للعلاقات والصلات بين الأفراد، وكذا دراسة شخصيات الأفراد واتجاهاتهم النفسية ودوافعهم هي الأساس الذي ترتكز عليه دراسة الإدارة.

ويضيء مدخل العلوم السلوكية في الإدارة تطبيق طرائق ونتائج أبحاث علم النفس، وعلم النفس الاجتماعي وعلم الاجتماع ونتائجها لغرض فهم السلوك التنظيمي. ويركز مدخل العلوم السلوكية في الإدارة على تحفيز العاملين لضمان رفع معنوياتهم وزيادة إنتاجيتهم. كذلك يشمل مدخل علم السلوك دراسة مجال القيادة وعلاقتها بنجاح المشروع، وهذا ما سوف نعالجه في الأبواب والفصول اللاحقة.

د- المدخل الكمية في الإدارة

إن اتخاذ القرار هو بصفة عامة جوهر العملية الإدارية، وتسعى الإدارة دائماً إلى أن تتخذ القرار السليم الذي يمثل أحسن مسار لتحقيق الهدف المنشود في ضوء الإمكانيات والموارد المتاحة وفي ضوء ظروف الموقف القائم.

وفي السنوات الأخيرة نجد أن هناك تطبيقاً واسعاً للطرائق الكمية لترشيد اتخاذ القرار الإداري وقد ساعد على ذلك التوسع في استخدام أجهزة الحاسب الآلي التي توفرها الإدارة اللازمة لمعالجة ما تتطلبه المدخل الكمية من عمليات حسابية ضخمة ومعقدة، وبصفة عامة فهذه الأساليب الكمية قد وفرتها المدرسة الرياضية للفكر الإداري.

وأحد المدخلات الأساس لتطبيق أسلوب البحث العلمي في الإدارة، فهي مجال اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة هو مدخل بحوث العمليات وهو مدخل رياضي لإصدار القرار الإداري.

وبمعنى آخر هو بمثابة تطبيق للطريقة العلمية لدراسة البديل في موقف محدد بما يكفل توفير أساس كمي للوصول إلى البديل الأنسب الذي يحقق الهدف. /

(١) د. هاشم، الإدارة العلمية، ص ١٦. وقارنه بما كتب ليفيت، تيودور الإدارة الحديثة (القاهرة - ١٩٩٤م)، ص ١٥، وما بعدها "المدير المفكر" النوري، د. حسن الاعرجي. د. عاصم، مبادئ الإدارة العلمية (بغداد - ١٩٧٨م)، ص ١١٤.

هذه المؤثرات كلها وقوة تداخلها أثرت في تحديد مفهوم المصطلحات الخاصة بالإدارة العلمية التي غالبا ما كانت - وما زالت - موضعاً للجدل والنقاش^(١).

أهمية الإدارة:

يمكن القول أن الأهمية تنبع من عدة حقائق وهي:-

أولاً: لأن الإدارة هي الأساس لتجّاح أي عمل يسعى لتحقيق أهداف مشتركة.

ثانياً: أن الإدارة هي الحافظ الأساسي للجهود الإنسانية وهي المديرية للعناصر اللازمة للإنتاج من معدات وموارد وأموال وعناصر بشرية، وهي التي تعمل باستمرار على تحسين مركز المنظمة وسعتها من خلال تقديم أفضل المنتجات والخدمات للمجتمع.

ثالثاً: أن الإدارة هي عين المشروع للخارجية والدخلية وهي التي تمد المنظمة بالخلق والإبداع والتصور البناء لمتطلبات المجتمع ومشكلاته.

رابعاً: هي محور النشاطات والأوامر ومحور وضع الأفراد لاستقبال القرارات وتنفيذها^(٢).

طبيعة الإدارة العامة:

ثار الجدل بين الكتّاب حول طبيعة الإدارة العلمية، ونقصد بالطبيعة هنا ماهية الإدارة العلمية وجوهرها وكيانها، وفيما إذا كانت تعدّ علماً Science أو فناً Art ، ويرجع هذا الجدل إلى أن الإدارة قد نشأت في بداية أمرها مستندة إلى الخبرات والمهارات الخاصة بالأفراد أكثر من اعتمادها على المبادئ والحقائق الموضوعية العلمية^(٣).

ولم يكتف بعض الباحثين عن التساؤل هل تعدّ طبيعة الإدارة العلمية هي العلم أم الفن؟ بل التساؤل يستمر: هل تنحو الإدارة العلمية في طبيعة تكوينها باتجاه الفلسفة، بل حتى باتجاه الحرفة والاحتراف^(٤)، فالاحتراف أو الحرفة هو " المعرفة الصيقة بمختلف أصول ونظريات أحد العلوم أو الفنون، مع القدرة على ممارسة تطبيقاته العملية بدرجة

(١) دجيميل أحمد توفيق، مذكرات في إدارة الأعمال، ص ١٤. تدير، اوردواي، الإدارة هدفها وإنجازها، ص ٢٥ وما بعدها.

(٢) علي، د. مدني عبدالقادر، الإدارة، دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية (جدة - ١٩٩٣م) ط ٦، ص ٢٣. عثمانوي، د. محمد الدين، أسس الإدارة (القاهرة - ١٩٧٣م)، ص ١١. د. علي شريف + مدحت الديب، التنظيم والإدارة، ص ١٩ وما بعدها.

(٣) راجع التفصيل في: شياح، الإدارة العلمية ٥٨. درويش، أصول الإدارة العامة ٤٧. د. حسن، الإدارة في القطاع الحكومي، ص ٢٠. الأزهرى، الإدارة والمديرون، ص ١٧. السورى، مبادئ الإدارة العامة، ص ٤٦.

(٤) راجع ما كتبه: ابن متعب، ابن عبدالعزيز، د. منصور، مجلة الإدارة العامة العدد ٢٩ (إرياض - سنة ١٩٦٣م) ما مدى إمكانية تطبيق الاحتراف في الإدارة العلمية. د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص ٥٥ - الإدارة كمهنة.

رفيعة من التمكن والإبداع^(١) . وهل يصح أن الإدارة (علم) بالمعنى الذي توصف به العلوم التطبيقية؟ أي هل تتميز بخصائص معينة ثابتة يمكن التنبؤ بها. والقياس عليها؟ وبذلك تحكمها قوانين ثابتة. أنشبه بذلك التي تحكم علوم الكيمياء ! - ولا تخضع للقياس غير الموضوعية - وإذا ما استعملت بظروف معينة وبالقدر المتعارف عليه هل تستفي بنتائج معينة وثابتة؟

ألم أن الإدارة فن له خصائص أخرى مثل المهارة والابتكار والخلق، ومن ثم تتدخل فيها عوامل متغيرة تمثل درجة الذكاء وقوة التصور وصواب الحكم والاستعداد القيادي والإلهام لدى الأفراد المختلفين؟

ألم أن الإدارة ليست علماً فحسب، وليست فناً فحسب، وليست علماً وفناً مجتمعين، وإنما هي شيء آخر جديد، هو ما يمكن أن يطلق عليه فلسفة؛ على أساس أنها مزيج لمجموعة من العلوم والعناصر أهمها:-

- القيادة.
- الاستراتيجية.
- الأثران.
- الحوافز.
- الإدارة.

وهي بذلك فلسفة من حيث أنها تتطلب الدراية والمهارة في مزج هذه العلوم والعناصر معا بحيث يتحقق نوع من التفاعل المناسب بينها، بمنح الإداري الإلهام والتصور والنظرة المستقبلية ورد الفعل السليم في المواقف الصعبة. ومن حيث أنها تجمع بين السليمة الحسنة والمهارة الفعالة في تكامل تام مع أخذ جميع العوامل المهمة في الحسبان.

وواقع الحال أن اختلاف وجهات النظر هذه^(٢) أدى إلى نوع من التقريب والاتفاق - لا البعد والاختلاف - يتجه لتقرير حقيقة أن طبيعة الإدارة تجمع بين العلم والفن معا على حد سواء وتتميز بوجود مسارات علمية وفنية في وقت واحد وهذا يمثل الاتجاه الواقعي في النظر إلى الإدارة العلمية في الوقت الحاضر.

فالإدارة علم من حيث إنها تعتمد خطط البحث العلمي في بعض مجالاتها المهمة التي يفيد فيها البحث المنصق للمادة التجريبية، ثم استخلاص نتائج يمكن قياس بها ومن أمثلة هذه المجالات:-

♦ التخطيط والتنظيم^(٣)

(١) بن سيدان، سلامة بن هلال نظرات في أصول القيادة الميدانية المعاصرة، مطابع الحرس الوطني. الرياض ١٤٠٧هـ. ورد في مجلة الإدارة العلمية عدد ٢ لعام ١٩٩٦م، ص ١٨٦.

(٢) انظر: د. الدوري، مع الأعرجي: مبادئ الإدارة العلمية / ٢٠.

(٣) درويش، أصول الإدارة العلمية ٥٩. حسن، الإدارة في القطاع الحكومي ص ٢٠. شيعا، الإدارة العلمية، ص ٦٢. عبدالغفور يونس، تنظيم إدارة الأعمال، ص ١١ وما بعدها.

- ♦ الدراسات السلوكية المرتبطة بالتنظيم غير الرسمي.
- ♦ العلاقات الإنسانية.
- ♦ عملية اتخاذ القرارات.
- ♦ تخطيط الموارد المالية وإدارتها.
- ♦ لقد أثبتت الدراسات التجريبية أهمية البحث العلمي والنتائج التي توصلنا إليها بصدد هذه الموضوعات.
- هذا فضلا عن:-

- استخدام البرمجة وعلم الحاسوب الذي تنقل في كل مناحي العلوم الطبيعية منها الاجتماعية واستخداماتها المتعددة.

- تتكئ الإدارة العلمية في إصدار قراراتها وأبحاثها ورويتها المستقبلية على علم الرياضة البحتة، إذ أصبحت السند الذي يقرب الحقائق إلى مداها ومساحاتها المتنامة.

يمكن تعريف الإدارة " كفن " حينما توصل الطرائق المستعملة إلى نتائج معينة عن طريق استخدام الخبرة كفن!

علما بأن الجمع بين العلم والفن في مجال العمل الإداري هو أحد الأسباب المهمة التي تزيد من قدرات الشخص الإدارية.

ويذهب فريدريك موثر الذي يعد أحد المراجع الرئيسة لهذا العلم أن الإدارة العلمية من أهم جوانب الخدمة الحكومية، والقطاع الحكومي في جميع دول العالم هو الموقف الرئيسي للمحترفين، والاحتراف عند موثر هو كما يلي:-

- ١- مجال العمل محدد بشكل واضح وقاطع.
- ٢- تلقى تعليما متخصصا حتى الحصول على درجة البكالوريوس في الأقل.
- ٣- حصول أفراد المهنة على العمل مدى الحياة على وفق العوامل الثلاثة السابقة فبين فريدريك موثر يرى أن الإدارة العلمية في وضع يتمثل فيه بزوغ الاحتراف^(١).

(١) د. منصور، ما مدى إمكانية تطبيق الاحتراف في الإدارة العلمية، ص ١١. د. الدوري، مبادئ الإدارة للعلماء، ص ٢٤. أونست ويل، رواد الإدارة والتنظيم، ترجمة الدكتور حسين عمر، الناشر دار الكرنك للنشر، والطبع والتوزيع، ص ٢١٤ (مهنية الإدارة). تنو، د. إبراهيم عباس المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص ٢٠ / أبو نجسا، السيد حرفة الإدارة، القاهرة بدون تاريخ، الناشر المكتب المصري الحديث، ص ٦٧. وهو يدرس فضلا عن الإدارة كحرفة الاحتراف - في تدريس الإدارة ويظهر في رليه أن الاستلاكية معرفة، والمعرفة مطومات مجموعة، أما الاحتراف فهو خبره والخبرات قدرات مكتسبة. أن الأستاذ يعرف كل شيء في الإدارة ولكن المدير يعرف الإدارة نفسها.

٥- التطور التاريخي للإدارة العامة^(١)

إن دراسة التطور التاريخي لدول العالم، في العصور القديمة والوسيلة، يؤكد أن الإدارة العامة قديمة في بداية نشأتها، قدم ظهور كيان الدولة نفسها، وهماهي آثار الشعوب والدول تؤثر بوضوح دور الإدارة العامة ومكانتها في ملكية الدولة وإدارتها. إن آلاف القطع الأثرية المنيمة (في ميفعة، شبوة ومارب) والمصرية فضلا عن ورق البردي وما تركته الحضارة البابلية من آثار، ومسلة حمورابي على وجه الخصوص، تؤكد لنا قدم تأثير الإدارة العامة في هذه الحضارات.

أن الدراسة التاريخية المصقة للحضارات القديمة السومرية، الفرعونية الصينية، الهندية، اليونانية، التي أنجزها أرنولد توينبي^(٢) تؤكد أن هذه الحضارات والإمبراطوريات التي شيدتها تكف إلى جنبها ملكة إدارية قوية تمثل البداية التاريخية لنشوء " الإدارة العامة " لقد ترسخ كيان الدولة السومرية بجهاز من الرقابة الإدارية في غاية الدقة. كما أن دولة الفراعنة لوجدت مؤسسات إدارية منظمة، محكمة، قوية، فرضت كيانها على المجتمع.

وفي الصين القديمة عرفت أقدم النظم في التاريخ لشغل الوظائف العامة على أساس الاختبارات والتسابق، حيث كانت تعد امتحانات للمتقدمين.

إذ أن إمبراطور الصين العظيم (هان) ومؤسس أسرة هان قد فطن منذ ذلك العصر بأن هناك علاقة وثيقة بين الاستقرار السياسي والتقدم الاجتماعي.

حيث بدأ الاهتمام بموضوع اختيار الموظفين في الوظائف العامة، إذ أصدر في عام (196 ق-م) أمرا يلزم حكام الولايات باختيار الموظفين الصوميين على أساس كفاءتهم. كما تشير الدراسات بأن حكيم الصين ومفكرها الراجع كونفوشيوس قدم اقتراحات علمية للإدارة العامة السليمة عند اختيار الموظفين فيجب أن يكونوا من ذوي النزاهة والكفاءة وغير الأتقيين^(٣).

أما في عهد الإغريق فالمصادر تشير إلى وجود الإدارة العامة في الدولة ممثلة بمجلس الخمسة، وهو أحد المؤسسات السياسية في ظل النظام السياسي لدولة المدينة City States وكان هذا المجلس يتكون من ٥٠٠ / عضو تمثل فيه القبائل العشرة في دولة المدينة وعرفت الهيئة المتولدة للحكم باسم لجنة الخمسين (فضلا عن ممثلي القبائل التسع).

(١) د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ٣١ وما بعدها. د. عادل، مع د. زهير الإدارة العامة، ص ١٥٣. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٢٢.

(٢) راجع دراسة أرنولد توينبي، مختصر التاريخ، مج ١، ص ٢٠٠. د. محمد رفعت د. عبدالغني بسويدي، علم الإدارة العامة، دراسة لمأهية الإدارة العامة، ومراحل العملية الإدارية، ص ٤١. وهو يؤكد أن الإدارة العامة، ظهرت مع ظهور المجتمعات السياسية.

(٣) د. درويش، عبدالكريم. تكلا، ليلي أصول الإدارة العامة، ط ١٩٩٢م، ص ٥٨٠.

ونظرة متفحصة لتاريخ الرومان^(١) في ظل الإمبراطورية الرومانية منذ قيام الجمهورية حوالي سنة ٥٠٠ ق.م / تشير إلى الاستقرار السياسي الذي أدى بدوره إلى استقرار إداري تميز بفكر قانوني، ونظم قانونية غالية في الدقة والضبط والإحكام. وبفضل هذا التراث القانوني تمكنت الإمبراطورية الرومانية من إحكام السلطة الإدارية المركزية، يساعدها نظم إداري على درجة عالية من القوة. وبعد انحلال الإمبراطورية الرومانية وسقوطها ورثت الإمبراطورية البيزنطية تراثها الإداري، هذه الإمبراطورية التي عاصرت ظهور الدولة العربية وتطابقها في حركات الفتح التي شملت آسيا، وأفريقيا وأوروبا التي سنتناول دراستها في فصل مستقل.

٦- الحاجة إلى الإدارة:-

يمكن القول إن الحاجة إلى الإدارة وإلى مؤسسات الإدارة العامة، ظهرت على مسرح التاريخ، وهي ترافق ظهور الدولة واتساع نشاطها وتعدد مسؤولياتها، فلا يمكن وقد أثبتت المصادر التاريخية ذلك، ظهور كيان قوي للدولة، بعيدا عن مؤسسات الإدارة العامة ونشاطها.

والإدارة بعد ذلك عملية ضرورية في أي نشاط متعلون وفي أي مستوى تنظيمي. وهي لا تنحصر في وظيفة المدير العلم للمشروع ولكن في وظيفة رئيس المال وغيره من المستويات المختلفة سواء أكانت التشغيلية أم الإدارية. وكثيرا ما نسمع في المشروعات المختلفة أن المشكلة تتركز في الإدارة ويقصد بهذا رجال الإدارة الذين يصلون في أعلى المستويات لدخل التنظيم^(٢).

ولمبادئ الإدارة تطبيقات فحمة، ويحقق تطبيقها تقدم العصر البشري أو دفع الجهود الفردية. ولقد اتضحت الحاجة إلى إطار يجمع المبادئ المرتبطة ببعضها وهذا ما كشف عنه الرواد الأوائل مثل هنري فايول وبرنارد وبراون.

إن الحاجة إلى الإدارة مسألة أساس لغرض:-

أ- زيادة الكفاءة:

إذا أمكن تطوير مبادئ الإدارة وأمكن استخدامها فسوف تتقدم الكفاءة الإدارية^(٣) بشكل ملحوظ. وبالتالي سوف تزيد كفاءة المدير إذا أستخدم بعض الأدوات التي ترشده وتساعد على حل المشكلات دون الدخول في اختبارات معملية أو يقع في

(١) الأحمد، د. سامي سعيد، تاريخ الرومان، بغداد، لا تاريخ للطبع. مطبوعات جامعة بغداد، ص ٣٩ وما بعدها. وعن التجارب الإدارية في الدول القديمة يراجع وبقاصيل، د. نتو، ود. البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص ٩-١٠.

(٢) عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ١٨. د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص ٢١. د. علي السلمي، عملية التنمية الإدارية، ص ٦ وما بعدها.

(٣) أن الكفاءة الإدارية تساوي المدير مع فعالية للتنظيم ويتعامل الاثنان مع البيئة. د. علي السلمي، عملية التنمية الإدارية، ص ١٧، (القاهرة - ١٩٧٠م).

مخاطر المحولة والخطأ. إن الإدارة تمكن المدير أن يرى ثم يفهم ما كان خلفها أو غامضا.

ب- بلورة طبيعة الإدارة:

إن النقص في فهم مبادئ الإدارة يجعل من الصعب تحليل وظيفية الإدارة، وبدون المبادئ يعتمد المديرون المحولة والخطأ. وفي الإدارة العامة فإن وجود مبادئ للإدارة سوف تساعد على بلورة طبيعة الإدارة وتبسيط تدريب المديرين.

ج- تحسين البحوث:

البحوث مسألة في غاية الأهمية لتأصيل المعرفة وتوسيع أفقها بحيث تصبح الإدارة العامة أكثر فاعلية، إن الإدارة تتعلق بتخطيط النشاط والرقابة عليه وتجميع الأنشطة المتشابهة، إلا أن التقدم في محيط كل وظيفة لا زال بطيئا ومكلفا. وهذا يتطلب زيادة بحوث الإدارة لأن نتيجها تساعد الإدارة في عملها التطبيقي.

د- تحقيق الأهداف الاجتماعية:

إن تنمية مبادئ الإدارة - وعن طريق زيادة الكفاية في استخدام الأفراد، مثل استخدام الموارد المادية - ستحقق أثرا ضخمة في الناحية الثقافية في المجتمع - لهذا نجد الدول ذات المستوى المعيشي المرتفع هي الدول ذات الكفاية الإدارية المتكاملة^(١).
أن الكلمة الختامية لهذا الفصل الذي حاولنا فيه، أن نؤطر التعريف، بالإدارة، والإدارة العامة، ونؤكد أهمية مبادئ الإدارة، وتاريخ ظهورها على مسرح الحياة الإنسانية للشعوب والدول أقول لأبد من التأكيد أن الإدارة العامة، أيا كان فحواها وأبنا كان اتجاهها، سواء أكان بقجاه العلم أم الفن، فإن جوهرها الإنساني هو الغالب كخط علم، وأن أهدافها الاجتماعية هي الغالبة في أغلب الأحوال، الأمر الذي جعل ارتباطها وثيقا بإدارة الأعمال والسياسة والفن ويعلم الاجتماع ويكل مناحي الحياة الاجتماعية للإنسان.

فلننظر وباختصار إلى الصلة الوثيقة للإدارة العامة بـ :-

١- إدارة الأعمال.

٢- السياسة.

٣- علم الاجتماع.

(١) عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ١٨. د. السلمي، علي، عملية التنمية الإدارية، ص ٥٥. عبدالغفور يونس، تنظيم وإدارة الأعمال، ص ١٢. المغربي، المنخل لإدارة الأعمال، ص ٩٢ وما بعدها.

الفصل الثاني

علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى

١ - علاقة الإدارة العلمية بعلم إدارة الأعمال^(١)

تتمرس الإدارة على وفق أساليب علمية يطبقها المديرون في نطاق معين من أجل تحقيق أهداف معينة، وذلك كالفوائد المتعلقة بالتخطيط، والتنظيم الإداري، والقيادة الإدارية وعلمية اتخاذ القرار.

من يمارس الإدارة الناجحة، غير المدير الناجح ! الذي يمزج علمه بالمبادئ والأصول العلمية للإدارة العلمية بخبرات تزودها في العمل الميداني في مختلف النشاطات ذات الطابع الاجتماعي، ذلك أن علم الإدارة علم اجتماعي شأنه في ذلك شأن العلوم الاجتماعية^(٢).

ولما كان علم الإدارة العلمية يهتم بالعلاقات الإنسانية داخل المنظمات الإدارية، فقد أثار تساؤلا بين المختصين عن صلة علم الإدارة العلمية بعلم إدارة الأعمال " الإدارة الخاصة " .

إن إدارة الأعمال تعني إدارة أوجه النشاط الاقتصادي الخاص ، السهاف إلى تحقيق ربح، وهي بذلك تهتم بالتركيز على التنظيم والإدارة في الميدان الاقتصادي. والإدارة العلمية وثيقة الصلة بالعلوم السياسية، أما إدارة الأعمال فهي وثيقة الصلة بالدراسات الاقتصادية، في المعاهد الاقتصادية^(٣).

ويلاحظ أن كلا النوعين من الإدارة يتشابهان من عدة مناح حيث تتمثل المفاهيم والعنيتات والطرائق المستعملة في كل منها في أحليين كثيرة، ليس هذا فحسب وإنما يمكن أن نصيف أيضا أن كلا النوعين من الإدارة قد أثر في النوع الآخر، فالتأثير بينهما متبادل، ولكن إدارة الأعمال تعني إدارة أوجه النشاط الاقتصادي الخاص السهاف إلى تحقيق الربح، وبذلك يمكن القول عنها بأنها إدارة المشروعات الخاصة أما الإدارة العلمية فهي إدارة الدولة، فهي قديمة قدم الدولة نفسها، أما إدارة الأعمال فتاريخها يعود إلى النهضة الصناعية وظهور المشروعات الاقتصادية.

فالإدارة العلمية أقدم كثيرا من إدارة الأعمال، حيث مسبقتها بألاف المسنين، وحينما نمت المشروعات الخاصة في القرن الثامن عشر، وجدت أصلها أجهزة حكومية

(١) إدارة الأعمال: هو العلم الذي يتناول دراسة تنظيم المشروعات ووسائل إدارتها في ضوء التجارب العلمية الحديثة حتى تتمكن المشروعات من استغلال كل السبل التي أدت إلى الوفرة في التكاليف وزيادة في الأرباح (بونس، عبدالغفور، تنظيم إدارة الأعمال (القاهرة - لا ت) ص ٣.

(٢) شعباء الإدارة العلمية ص ٦٢ . د. الأزهرى، الإدارة ونور المديريين، ص ٩١ . ليفيت، الإدارة الحديثة، ص ٣٥ . د. للدوري، مبادئ الإدارة العلمية، ص ٢٥.

(٣) د. درويش، أصول الإدارة العلمية ص ٦٧ . د. حسن، الإدارة في القطاع الحكومي، ص ٢٥، ويعتبر د. المغربي من لوسعوا هذا الموضوع بحثا وتصيلوا (الإدارة العامة ، والبيئة والسياسة العامة (معلن - ١٩٩٤م)، ص ١٠ وما بعدها.

رأسخة للقدم، وكثت هذه الأجهزة بالرغم من نشاطها المحدود وقسئذ تمثل إدارة ضخمة جدا مقارنة بحجم المشروعات الجديدة التي أفلت بدورها من الأنماط والأنظمة الحكومية القلقة.

وخلال القرن ١٩ / بدأ التأثير بين الإدارتين يلهذ اتجاه عكسيا، فإدارة الأعمال الموجهة نحو الربح لم تتخذ جهدا في سبيل تطوير أساليبها وتحسين طرائقها بهدف الوصول إلى الكلفة الإنتاجية لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأرباح بينما بقيت الإدارة العامة محافظة تؤدي خدماتها دون تطوير أو إصلاح يذكر. وهكذا أصبح من المحقق أن تتقدم إدارة الأعمال وإن تتفوق على الإدارة العامة في زمن قصير. ولم يكن مستغربا أن تبدأ الإدارة العامة في اقتباس المبادئ والنظم التي جاءت بها إدارة الأعمال وفي مقدمتها الإصرار على عناصر الكلفة وزيادة الإنتاج والأخذ بأساليب الإدارة العلمية.

علما بأن إدارة الأعمال بدأت في السنوات القليلة الماضية تعد الكرة فتقتبس من الإدارة العامة بعض النظم التقدمية المتعلقة بإدارة شئون العاملين، مثل نظم التأمينات، والمعاشات وصرف مرتبات الإجازات المرضية والاعتيادية والمرتبلة السنوية الثابتة^(١).

مع ذلك فإن فريفا من الكتاب في الإدارة العامة ثبتوا بعض الفوارق كمعيار تميز الإدارة العامة عن إدارة الأعمال وأهمها:-^(٢)

الهدف : هدف الإدارة العامة هو المصلحة العامة، وذلك حتى في المنظمات الإنتاجية حيث أن هدفها الربح المخطط من أجل الاستثمار في التنمية وبالتالي الرفاهية الاجتماعية، بينما هدف إدارة الأعمال هو الربح المجرى.

ملكية الأحوال والمعدات في الإدارة العامة هي ملكية عامة تعود إلى الدول ممثلة بالمجتمع، بينما في إدارة الأعمال هي ملكية خاصة.

القوانين التي تحكم سياسة المنظمة الإدارية في الإدارة العامة وتحكمها هي قوانين عامة (قانون إداري ولوائح إدارية) بينما القوانين التي تحكم وتنظم سياسة المنظمات في إدارة الأعمال هي قوانين خاصة (القانون المدني والتجاري).

أما الوضع القانوني والإداري للعاملين في منظمات الإدارة العامة فهو أنهم في مركز قانوني، وما يدفع لهم من مرتب هو مكافأة لصون مركزهم الوظيفي وكرامتهم الاجتماعية. أما العاملون في منظمات إدارة الأعمال فهم في مركز تعاقدية وما يدفع لهم من أجر فهو تعويض عما يؤدونه من أعمال.

(١) راجع: عبدالغفور يونس، تنظيم وإدارة الأعمال، ص ٣ وما بعدها. د. محمد رفعت + بسيوني، علم الإدارة العامة، ص ٩٢.

(٢) د. حسين الدوري مع د. الأعرجي، علم . مبادئ الإدارة العامة، ص ٢٩، شيجا، أصول الإدارة العامة، ص ٦٩ وما بعدها.

والذي نود الإشارة إليه في هذا المجال، أن هذه المعيير التي أوردناها، يمكن تطبيقها في الإدارة ومنظماتها سواء أكان ذلك في السدول ذات النظام الرأسمالي أم الاشتراكي وكذلك في الدول الأخذة بالنمو على مختلف اتجاهاتها الفكرية.

ويذهب بعض الباحثين إلى نفي وجود فسورق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة (إدارة الأعمال) وذلك على أساس وحدة نظرية الإدارة في كل منهما ويدع كل من هنري فايول وليونارد هوييت من أوائل الفاعلين بهذا الاتجاه استنادا إلى بعض الحجج^(١) وهم يمثلون المدرسة الحديثة في هذا الاتجاه.

ومن هذه الحجج القول: إن أصول ومبادئ الإدارة قد ظهرت أولا في مجال المشروعات الخاصة على يد رواد حركة الإدارة العلمية مثل تيلور وفايول، ثم انتقلت هذه المبادئ إلى ميدان الإدارة العامة فخصت بالتالي هذه الأخيرة للأصول والمبادئ ذاتها التي خصت لها الإدارة الخاصة^(٢).

كما يرى هؤلاء أن ملول كلمة إدارة وإن كان يعنى تقديم الخدمات للآخرين، إلا أنه لا يعكس نوعا محددا من هذه الخدمات بل يعكس جميع الخدمات أيًا كان وضعها عامة أو خاصة^(٣).

فضلا عن ذلك يلاحظ هؤلاء أن تحقيق الصالح العام هو هدف الإدارة العامة والخاصة، كما لاحظوا الاستمرار في تطبيق مبادئ الإدارة الخاصة في المشروعات المؤممة^(٤).

٢- علاقة الإدارة العامة بالسياسة

يتكون نشاط الأجهزة الحكومية من جزأين هما اتخاذ القرار وتنفيذه^(٥). والمقصود باتخاذ القرار بما يجب عمله، وهو ما يعبر عنه بالسياسة، أما المقصود بالتنفيذ فهو تحديد الأسلوب الواجب استخدامه. وهو ما يعبر عنه بالإدارة. وقد افقد هذا التقسيم لدرسي الإدارة العامة بأن وجه اهتمامهم إلى دور الإدارة ومركزها في عملية التنفيذ. فقد بين لهم أن وظيفة السياسة تختلف عن وظيفة الإدارة، وأنه لا ينبغي أن يسمح لها أن تتدخل في الإدارة، ويضربون مثلا على ذلك أن التعيين في الوظائف العامة على أساس الكفاءة من التعيين فيها على أساس النفوذ السياسي.

(١) راجع كل هذه الحجج في: د. شحبا، أصول الإدارة العامة، ص ٦٩.

(٢) د. عبدالفتاح، ص ٢٩ وما بعدها.

(٣) د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ٢٦.

(٤) د. حسن، الإدارة العامة، ص ٢١. شحبا، أصول الإدارة العامة، ص ٧٠. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٢٩. د. رفعت + بسبوني، علم الإدارة العامة، ص ٧٤ وما بعدها.

(٥) د. عادل، الإدارة العامة، ص ٢١. د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ٤٩.

د. شحبا، أصول الإدارة العامة، ص ١٠٢. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٢٢.

د. جبور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ١٨. جون م. فغينر + فرانك ب. شيروود، التنظيم الإداري، ترجمة ومراجعة د. محمد توفيق رمزي، الديسن عبدالمقوي (القاهرة - نيويورك ١٩٩٥م)، ص ٨٦.

وبما أن علم " الإدارة العامة " يهدف أساسا إلى تنظيم القوى البشرية لتحقيق الأهداف العامة، لذلك فأنه علم متعدد الجوانب، كثير الارتباطات، متداخل القوات فهو يرتبط بعلم القانون، إذ يجب أن يؤدي عمله بالأجهزة الحكومية في حدود أحكام القوانين المعمول بها. وإلا أغت تصرفاته غير مشروعة، مما يعرضه للمصنوعية. وهو مرتبط أيضا بعلم السياسة لاتصاله المباشر بالأهداف العامة للدولة. كما يشترك مع علم الاقتصاد في دراسة المالية العامة للدولة وتحليل ميزانيتها - كما يتأثر بعلم الاجتماع - من حيث أن الظروف الاجتماعية التي تسود الدولة كارتفاع وانخفاض المستوى المعيشي والثقافي والصحي ودرجة التصنيع ومشاكل الإسكان والمواصلات لها تأثير مباشر وغير مباشر في أسلوب التنفيذ " توقيته ". مع هذا فارتباط " الإدارة العامة " بالعلوم السياسية أكثر وضوحا من بقية ارتباطاتها بالعلوم الأخرى.

إن " الإدارة العامة " كمذهب نظري ظهرت عن طريق العلوم السياسية والرواد الأوائل الذين كتبوا فيها أمثال " درو ولسون " و " ليونارد هوابت " ولفسي F.W. Willoughby كانوا من أساتذة العلوم السياسية.

وحتى الحرب العالمية الأولى كان دارسوا " الإدارة العامة " يهتمون ببرامج كل من الإصلاح السياسي والإصلاح الإداري، لكونها مكملا لبعضهما بعضا، وأنهما وثيقا الصلة غير أنهم بدعوا بعد الحرب العالمية الأولى يصبحون أكثر تخصصا في الإصلاح الإداري ذاته، تاركين برنامج الإصلاح السياسي إلى دارسي العلوم السياسية. وقد ساعدهم على أخذ هذا الاتجاه أن كثيرا من كتاب العلوم السياسية بدعوا بثيرون شكوكا حول علاقة الإدارة العامة بالعلوم السياسية^(١).

لقد اختلف المعنيون بدراسة هذه العلاقة وطبيعتها وحتهم أن العلوم السياسية تبحث في الفلسفة وطيفة الحكم وقيمتها ومؤثراتها وعلاقتها، بينما تبحث الإدارة العامة في إدارة أهداف السياسات العامة وكلاهما يرتبط بالانظام الاجتماعي (الاقتصادي والسياسي) ارتباطا وثيقا وبلا رغم من ذلك فإن العلوم السياسية كانت قاصرة على لصنواء الإدارة العامة.

لهذا نجد الكثير من علماء السياسة التقليديين ونجد جقيا كبيرا من معاصريهم من الذين بحثوا في الإدارة العامة نهجوا نحو فكرة فصل السياسة عن الإدارة العامة وعد كل منهما ميدانا مستقلا، وسبب هذا النهج هو النظرة التقليدية لطبيعة السلطات في الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) التي تدعوا إلى الفصل بين هذه السلطات. والذين يدعون إلى فصل السلطات وبالتالي فصل السياسة عن الإدارة العامة يدعون رأيهم بالحجج الآتية:-

- إنه من الضروري أن يكون الجهاز الإداري محايدا، وبعبءا عن المؤثرات السياسية! وفي تقديرنا أن فكرة حياد الجهاز الإداري فكرة غامضة. فما هو المقصود بالحياد ؟

(١) راجع ما كتبه، المغربي، المنخل لإدارة الأعمال، ص ١٠٩ .

لا يقوم الجهاز الإداري بالالتزام بتنفيذ السياسة العلمية وفقا للوظيفية الاجتماعية المحددة له؟ ألم تكن الإدارة العلمية - خصوصا - بعد ولوج الدولة في أنشطة اقتصادية واجتماعية كانت سابقا متروكة للأفراد - هي أداة الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؟ وبالتالي ما الحيد المقصود للجهاز الإداري أداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وكيف يكون؟

• كما جرى التأكيد أن فصل الإدارة العلمية عن السياسة يبعد شبح البيروقراطية عن الجهاز الإداري، حيث إن ذلك يخلق جهازا إداريا خاليا من التطلعات السياسية. وقد تطرف بعضهم في بطروحاته حتى ذهب إلى وجوب فصل "الإدارة العلمية" عن "العلوم السياسية" لكونها ميدانا مستقلا على المستويين النظري والعملي. وذلك على أساس أن ربط الإدارة العلمية بالعلوم السياسية قد يؤدي إلى فرض الطغمة السياسية للطبقة الحاكمة على المجتمع، وأنه من الضروري أن يكون الجهاز الإداري محايدا في تنفيذ السياسة العلمية وفق الوظيفة الاجتماعية المحددة له حتى لا تتمكن البيروقراطية بمعناها المبيئ منه. وبذلك يمكن تكوين جهاز إداري نزيه خال من التطلعات السياسية، والتي هي - بمعنى آخر - قد تكن تطلعات حزبية.

وواقع الحال أن لكل فريق من الكتب حججه ومسوغاته فيما يذهب إليه، فهناك من يعارض الرأي السابق لفريق يرى: مسوغا لتلك التفرقة وذلك الفصل بين السياسة والإدارة العلمية، بل على العكس يؤكد فكرة الترابط والتكامل بين السياسة والإدارة العامة (بين عمل السياسة وتنفيذها)^(١).

ويرى هذا الفريق أن السياسة بمعناها العام هي التصرف في مواجهة مواقف معينة واتخاذ قرارات بشأن ما يمكن الإقدام عليه أو الامتناع عنه.

ويعد "ولسون" أحد الرواد الأوائل الذين نلوا بتفصيل السياسة عن الإدارة وذلك في بحثه الصادر في سنة ١٨٨٧م تحت عنوان "دراسة الإدارة العلمية".

وقد حاول "ولسون" في بحثه السابق أن يجد معيارا للتفرقة بين الإدارة العلمية والسياسة فقال: "أن الإدارة إما تعني كيفية أداء الأعمال على عكس السياسة التي تعني تحديد الأهداف وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال، هذا فضلا عن تقاسم السياسة بالتمسرع والانفعال، ولذلك فإن الشؤون الإدارية تختلف عن الشؤون السياسية رغم أن السياسة هي التي تحدد مهام الإدارة"^(٢).

ويرى "جودنو" في مقالة علم ١٩٠٠م تحت عنوان "السياسة والإدارة" أن النظرية الديمقراطية في الحكم إنما تقوم حقيقة على إقرار التفرقة بين السياسة والإدارة، فواجب الوزراء رسم السياسة بينما واجب الموظفين العمل على تنفيذها.

(١) د. الحوري، مبادئ الإدارة العلمية، ص ٥٠ وما بعدها. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العلمية، ص ١٣ وما بعدها.

د. حسين، الإدارة العلمية، ص ٢٢ وما بعدها. فوفير، التنظيم الإداري، ص ٩١.
(٢) للتوسع في الموضوع راجع: د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص ٢٤٤، مقارنة بـ: دنيس ليكرت، أنماط جديدة في الإدارة، ص ٢٥ وما بعدها.

وترجع دعوى الفصل بين السياسة والإدارة إلى المركز الذي كانت تحتله الإدارة العلمية في النظام السياسي للولايات المتحدة، حيث تدخلت الأحزاب السياسية في شؤون الإدارة العلمية، فأهدرت استقلالها وخلقت نوعا من الفساد الإداري، فعلى الرغم من أن النظام السياسي في أمريكا يقوم على أساس الفصل التام بين سلطات الدولة الثلاث، إلا أن الواقع العملي كان يسير على غير ذلك، حيث سعى كل حزب سياسي إلى ملء المناصب الإدارية بمؤيديه وأتباعه، والعمل بشتى الصور على إبعاد منافسيه من المناصب بمجرد فوزه بسلطة الحكم. وسمى هذا النظام بنظام الأسلاب Spoil System واستمر هذا النظام ساريا حتى عام ١٩٤٠م فيما يتعلق ببعض الوظائف الرئيسية في الحكومة الاتحادية.

وقد كان هذا التدخل يحدث من قبل السلطة التشريعية " الكونجرس " حيث تضغط الأغلبية فيه على الرئيس الذي هو في الوقت ذاته رئيس السلطة التنفيذية وزعيم الحزب الحاكم.

ولذلك كانت الإدارة تنسب إلى اسم الرئيس أو الحزب الحاكم فيقال Kenedy Administration نسبة إلى حكم كنيدي. وهكذا كانت الوظائف العلمية في النظام الأمريكي وكأنها غنم من حصة الحزب الفلّز في المعركة الانتخابية. وهكذا تركت السياسة أثرا سيئا في أذهان المفكرين في الإدارة العلمية. وجاءت الدعوة للفصل بين السياسة والإدارة ابتغاء استقرار هذه الأخيرة وسلامتها وإيجاد نوع من الحياد للإدارة وتحقيق كفاءتها.

على هذا النحو كان المقصود بالفصل بين الإدارة والسياسة هو ضمان حياد الموظفين في قيامهم بأعباء وظائفهم وهذا الحياد فإن المقصود به الابتعاد بكوادر الإدارة عن المؤثرات السياسية الحزبية لاختلاف طبيعة العمل الإداري عن طبيعة العمل السياسي الحزبي.

ونتيجة لذلك قامت حركة الإصلاح الإداري في أمريكا ابتداء من عام ١٨٨١م وحركة إعادة تنظيم الإدارة الحكومية منذ عام ١٨٨٨م وذلك بقيام لجنة كوكريل لاسميث في مجلس الشيوخ ثم تبع ذلك قيام لجان متعددة للإصلاح الإداري بغية إيجاد نوع من الحياد السياسي للإدارة والابتعاد عن التدخل الحزبي وما تركه من أثر سيئ على الإدارة العلمية بتخفيض كفاءتها الإنتاجية والفعالية.

ومن الضروري جدا أن يتنبه الباحث والدارس في العلوم الإنسانية إلى أنه لا يوجد استقرار وثبات في مفاهيم المصطلحات، التقرير مستمر، لسبب بسيط هو تفسير الحياة الإنسانية نفسها وتطورها، فهذه المفاهيم إنما تستمد مدلولاتها من الحياة التي اتمرتها وأنجزتها، وكل تغير وتطور في الحياة ينعكس على المفاهيم نفسها. وهذا القول ينطبق تماما على ظاهرة الربط بين السياسة والإدارة العلمية كميداتي نشاط، والتحول عن النظرة التقليدية إليهما كميداتين منفصلتين.

إن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والأحداث التي هزت العالم المعاصر وأدت بالضرورة إلى أن تحتل الوظيفة التنفيذية مكانا مرموقا بين المملطات الثلاث. أثرت في بعض المفاهيم بشكل واضح، أما هذه التطورات فهي:-

«الحرب العالمية الأولى والثانية والأزمات الاقتصادية التي تخللتها وما أصاب المجتمع الأوربي خلال ذلك من أزمات اقتصادية ضارية أدت إلى الخراب الاقتصادي والاجتماعي مما اضطر حكومات تلك الدول إلى التدخل لتنظيم أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي ومراقبته مما خلق الحاجة الملحة لمنظمة تتولى هذه المهمة الإدارية فكانت " الإدارة العامة ".

لقد تغيرت فلسفة الإدارة العامة بعد الحرب العالمية الثانية وذلك لتغير مشكلاتها وقضاياها، فالرغم من أن الموضوعات التي تناولتها بقيت ثابتة إلا أن مفهومها قد اختلف عما كانت عليه قبل الحرب، بحيث يمكن القول أن تغييرا كبيرا قد حدث في المعنى المقصود بها. وكان التغيير جوهريا في بعض الموضوعات، وبذلك أصبح الفصل التام بين الإدارة والسياسة أمرا غير مقبول ولا مجديا. لقد تبدل سلوك الأفراد في الحياة السياسية، كما تطورت طبيعة ودرجة الرقابة الشعبية والإعلامية عليها.

والحقيقة أن^(١) دعوى الفصل بين السياسة والإدارة العامة قد أصبحت مهجورة بعد أن حقلت الإدارة وأثبتت تنظيم دراسي وأصبحت الإدارة العامة ترتبط بالسياسة أوثق ارتباط، وخير دليل على ذلك أنه عندما بدأت الدراسة الأكاديمية لعلم الإدارة العامة في فرنسا كان مقرها الأول معهد العلوم السياسية في لوانل الستينات من هذا القرن.

٣- العلاقات بين الإدارة العامة والسياسة^(٢)

إن الدراسة التي تستقصى حقيقة " الإدارة العامة " و " السياسة " وطبيعتها تخرج بحسيلة واضحة ودقيقة تؤكد الصلة الوثيقة بينهما، ما هو الدليل على هذا القول؟ الدليل، أن السياسة العامة تحدد الاتجاه العام في الوقت نفسه الذي تسعى فيه الإدارة العامة للوصول إلى هذا الاتجاه، فالسياسة العامة والإدارة العامة مرتبطتان كوجهين لعملة واحدة، حتى ذهب بعضهم إلى القول أن علم الإدارة العامة لا يمكن أن يكون فرعاً جديداً من فروع علم السياسة، فمجال الإدارة العامة إنما نشأ كامتداد طبيعي لمجال وميدان علم السياسة وميدانها، فهذا الميدان الأخير بمثابة الحقل المهم الذي نشأ في رحاب دراسات الإدارة العامة.

(١) شبحا، أصول الإدارة العامة، ص ١٠٤، للدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ٥١. د. علل حسن، الإدارة العامة، ص ٢٢. المصري، أساسيات فسي دراسته مبادئ الإدارة العامة، ص ١٤.

د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٢٢، المغربي، المنخل لإدارة الأعمال، ص ١٠٩، ونفس المؤلف الإدارة والبيئة والسياسة العامة (ص ٩٩٤ م) ص ٤.

(٢) راجع عنها، د. المغربي وآخرون، أساسيات في الإدارة، ص ٩٠ + يونس، دراسات في الإدارة العامة، ص ١٦.

ويبدو واضحا مظهر الصلة بين الإدارة العامة والسياسة العامة من التداخل بين الإدارة العامة والحكومة من الناحية العضوية، حيث يكون هناك جمع بين عضوية الحكومة وعضوية الإدارة. ذلك أن الوزير لم يعد الآن شخصية سياسية في الدولة فحسب، وإنما يعد شخصية إدارية رئيسة للجهاز الإداري الذي يتولى العمل والإشراف فيه^(١).

لهذا قيل أن الإدارة العامة تحظى باهتمام السياسيين كما أن السياسة العامة تحظى باهتمام الإداريين وتفسير ذلك أن السياسة يهتمون بالإدارة العامة بوصفهم وزراء أو نوابا، كما أن الإداريين يهتمون بالسياسة العامة كأعضاء مسئولين يشاركون الوزراء في مقترحاتهم وآرائهم في رسم الأهداف العامة.

ونحن نقول بليجاز: إن الصلة وثيقة الارتباط بين الاثنين مع إيماننا أن علم الإدارة العامة يهتم بدراسة النشاط الإداري بمراحله المتبينة تنفيذا للهدف المرسوم بينما ينصب علم السياسة على دراسة النظريات والمذاهب السياسية والسلطات العليا في الدولة وجميع القوى السياسية. وأخيرا فالإدارة العامة / كيان مستقل / تتميز بالثبات أكثر من السياسة.

٤- الإدارة العامة و "القانون الإداري"^(٢)

أن تعبير الإدارة العامة يمكن إطلاقه على أحد معنيين متميزين أولهما وظيفي (موضوعي) والآخر عضوي (هيكلي)، ويقصد بالمعنى الوظيفي للإدارة العامة النشاط الذي تبشر به المنظمة الإدارية (العملية الإدارية) ويقصد بالمعنى العضوي للإدارة العامة المنظمة الإدارية ذاتها ممثلة في هيئتها الإدارية وموظفيها الذين يزاولون نشاطهم في أطرها.

وتبعا لهذه المعنيين تعد جامعة عدن (كجهاز إداري) إدارة عامة بالمعنى الوظيفي وما يمارسه المديرون في هذه الجامعة وعلى اختلاف درجاتهم الإدارية إدارة عامة بالمعنى الوظيفي.

والإدارة العامة بمدلولها الوظيفي والعضوي تمثل قطب الرحى في دراسة كل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري. ذلك أن علم الإدارة العامة يتضمن مجموعة المبادئ والأساليب العلمية التي تطبق على الإدارة منظمة أو نشاطا، أي تبعا للمدلول الإداري العنقوي والموضوعي مثل مبادئ التنظيم والقيادة وإصدار القرارات. كما يتضمن القانون الإداري مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على ذاتها الإدارة سواء أ قصد بذلك أيضا مدلولها اللغوي أم الموضوعي. فيتناول هذا القانون مجموعة القواعد القانونية المتعلقة ببنيان هيكل الجهاز الإداري في الدولة على المستوى المركزي كالوزارات والمصالح العامة أو على المستوى اللامركزية، سواء اتخذت شكل

(١) Mohit Bhattacharya, Public Administration, P. 234.

(٢) الكبيسي، الإدارة العامة، ص ١٠٩.

. A. R. Tyagi, Public Administration, P. 40

اللامركزية المحلية كوحدات الإدارة المحلية أم اتخذت شكل اللامركزية المرفقية كالهياكل العامة والمصالح الاقتصادية الحكومية، وكذلك يتضمن القانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالنشاط الإداري ذاته، هذا فضلا عن تلك المتعلقة بالرقابة القضائية على نشاط الإدارة.

ويعني آخر نجد أن القانون الإداري يدور حول مبادئ قانونية سواء أكان مصدرها التشريع أم العرف أم القضاء، وسواء تعلقت بهيكل الإدارة أو بنشاطها أو بالرقابة عليها. غير أنه إذا كانت الإدارة تمثل محور الدراسة فيما يتعلق بكل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري على النحو الذي أوضحناه، فالثابت أنه يوجد فارق جوهري في كيفية الدراسة فيما يتعلق بكل منهما، إذ يهتم الأول بالجانب الفني للمنطقة الإدارية ونشاطها أي بالواقع الإدارية نفسها. بينما يهتم الثاني بالجانب القانوني للمنظمة الإدارية ذاتها ونشاطها أي بالمبادئ القانونية التي تهم المنظمة الإدارية هيكلًا ونشاطًا.

ويرى بعض الباحثين أن الفرق بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة أن الأول هو مجموعة قواعد قانونية تحكم نشاط الإدارة وتحدد حقوق كل من الإدارة والأفراد وحقوقهما، وهو يعني بتحليل النصوص القانونية ومدى القوانين المعمول بها، أما علم الإدارة فيتضمن القواعد الفنية المتعلقة بالتنظيم والتي تتخلص من التجارب ومن المعلومات الخاصة بالتنظيم وتبين أفضل السبل لتنظيم العلاقات في نطاق الإدارة. يعني علم الإدارة العامة بالجانب الفني للمنظمة الإدارية بينما يعني القانون الإداري بالجانب القانوني لها، لكن هذا لا يعني فصل كل منهما عن الآخر فكلًا المعطيين. يؤثر في الآخر ويتأثر به. ومن ثم تعد دراسة الإدارة العامة من الجانبين الفني والقانوني ضرورة لا بد منها لتقدم الجهاز الإداري وترشيده والقصد الناجح هو بلا شك الذي يجمع بين هاتين الدراستين، فيكون، ملما بالنواحي القانونية وبالقضايا الفنية التي تتصل بالإدارة، فالقائد الإداري الكفاء هو الذي يصل على تحقيق أهداف الإدارة بكفاءة وفي إطار من الشرعية في الوقت نفسه.

ولنضرب مثلا على الصلة الوثقى بين الإدارة العامة والقانون الإداري، فعلم الإدارة العامة وإن أهتم بصفة أساسية بدراسة المنظمة الإدارية من الجانب الفني، إلا أنه يضع في المعايير الأنظمة القانونية المطبقة لما لها من أثر لا يمكن إنكاره في نشاط الإدارة، كما أن القانون الإداري وإن أهتم بالجانب القانوني للمنظمة، إلا أنه يدخل في المعايير والمبادئ العلمية السليمة للإدارة العامة والظروف الاجتماعية والنفسية للعاملين بالإدارة.

إن الإدارة العامة تخضع في ممارسة نشاطها للقانون الإداري بصفة خاصة ولقواعد القانون بصفة عامة وهو ما يطلق عليه اصطلاحاً التزام مبدأ الشرعية أو مبدأ سيادة القانون.

ولا ننسى أن هناك مسائل مشتركة في كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة مثل مسألة التنظيم الإداري سواء اتخذ هذا التنظيم أسلوب المركزية أم

لللامركزية، وسواء أقلت هذه اللامركزية محلية أم مرفقية. وكذلك مسألة الوظيفة العامة، ومسألة القرار الإداري، ومسألة الرقابة الإدارية.

وهما يشكلان عlemen متكاملين يؤثر كل منهما في الآخر ويتأثر به، وذلك أن كلاهما يساهمان في دراسة المنظمة الإدارية ويهدفان معا : إلى أن تؤدي هذه المنظمة نشاطها على أكمل وجه في نطاق الأهداف التي ترسمها الدولة. وفي تأكيد هذه الحقيقة يقول د. محمد كامل إيلي: " والعلمان يتداخلان وينعكسان على بعضهما فحجتان تأثيرا متبادلا وفائدة متبادلة ^(١) .

٥ - علاقة الإدارة العامة بالاقتصاد

إن الصلة الوثيقة للإدارة العامة بالاقتصاد تأتي من الترابط الوثيق بين النظام الاقتصادي والنظام الإداري لأي دولة ^(٢).

كما تؤثر طبيعة النظام الاقتصادي صناعيا أو زراعيا رأسماليا أم اشتراكيا على طبيعة الإدارة العامة والعاملين بها. لأن الإدارة العامة في مجتمع معين إنما هي انعكاس لطبيعة القيم والتقاليد السائدة في حضارة ذلك المجتمع والاتجاهات السياسية التي تسود فيه.

وتؤكد أهمية الإدارة العامة بالاقتصاد كلما تحولت الدولة من كونها دولة تقليدية (دولة حارسه) إلى دولة التنمية. إن الصلة بين علم الإدارة العامة وعلم الاقتصاد هي نتيجة حتمية للعلاقة العضوية بين الأجهزة الإدارية والاقتصاد.

إن الدولة الحديثة لم تعد تقتنع بوظيفتها التقليدية البحتة وإنما أثرت أن تقوم بنفسها بتحقيق الرفاهية الاقتصادية، فتدخلت في المجال الاقتصادي ومارست النشاط التجاري والصناعي والمالي عن طريق المشروعات العامة وتبدو الصلة الوثيقة للاتنين، أن الإدارة العامة إنما تستهدف تحقيق أهداف الدولة - ومنها الأهداف الاقتصادية - بكفاءة وكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة من الجهد والوقت والمال فإذا ما أضفنا إلى ذلك مسائل الميزانية العامة والإدرات المالية وهما من الموضوعات المشتركة بين العلمين لأتركنا مدى الصلة بين الاثنين، كما أن مهمة الإداري أن يكون ملما ومتفهما لمشاكل بلاده الاقتصادية.

(١) د. شحبا، أصول الإدارة العامة، ص ١٠٢. د. النوري ود. الاعرجي، مبادئ الإدارة العامة، ص ٥٢، د. حمن، مع د. زهير، الإدارة العامة، ص ٢٢. المغربي، الإدارة والبيئة والسياسة العامة، ص ٦٥.

(٢) د. النوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ٥٤. المغربي، المدخل لإدارة الأعمال، ص ٢١٠، يونس، تنظيم وإدارة الأعمال، ص ١٢.

٦- الإدارة العامة وعلم النفس الاجتماعي^(١)

نحن نقصد بعلم النفس الاجتماعي النظريات والدراسات التي تظفرت جهودها لمعرفة طبيعة العوامل التي تتحكم بميول الإنسان ضمن الجماعة التي يتعايش معها، وبغرائزه وتصرفاته ورغباته.

ولما كان علم الإدارة العامة يتضمن المبادئ والأسس التي بواسطتها يستطيع المدير تحقيق الأهداف المرسومة بكفاءة عن طريق تنظيمه للجهود البشرية داخل المنظمة الإدارية وتنسيقها والرقابة عليها فإن قوة الصلة بين علم النفس الاجتماعي وعلم الإدارة العامة تبدو وثيقة بين الطرفين، لأن المدير الناجح لا يستطيع أن يقوم بالمهام المطلوبة منه في التوجيه والإشراف إلا عن طريق إلمامه ودراسته نفسية من يتعامل معهم ويعملون معه.

وهؤلاء تختلف نفسياتهم، وميولهم، ورغباتهم، كما تختلف سلوكيات كل واحد منهم عن الآخر. لذا فإن المفتاح لفهم هذا المجموع واحتوائه هو العلم الذي يدرس سلوك الناس ورغباتهم، ألا وهو علم النفس الاجتماعي.

ويرجع الفضل في تأكيد الصلة بين الاثنين إلى العالم الأمريكي سيمون H. Simon. لقد ساد المعامل والمؤسسات بعد الحرب العالمية الأولى، حالة من الظروف السيئة التي أربكت مسار العمل، ونوهت بأهمية فهم واستيعاب نفسيات العمال، وسلوكهم، ورغباتهم والظروف التي تتحكم بمزاجهم.

بعبارة مختصرة أظهرت الدراسات السايكولوجية ضرورة الاهتمام بالجوانب النفسية وتأثيرها على معدل أداء العاملين في المؤسسة الإدارية. لقد كونت تلك الدراسات حلقة وصل بين علم النفس والإدارة العامة ومنها أتى "علم النفس الإداري".

٧- الدولة والنشاط الاقتصادي

لقد بدأت حكومات معظم الدول في العالم الدخول في الميدان الاقتصادي - صناعية وتجارية - بعد أن انضج لها خطأ اعتماد اقتصادها القومي على النشاط الخاص وحده - هذا التطور - جعل الوظائف التي تقوم بها الحكومات في معظم الدول في القرن العشرين تختلف عن تلك التي كانت تقوم بها في القرون السابقة.

ولا نريد أن ندخل هنا في تفاصيل التطور الاقتصادي ودور الدول أو الحكومات في مساره بقدر ما نريد أن ندرس الدولة كمؤسسة، وطبيعة تكوينها، ودورها المعاصر، ونعكس ذلك على "الإدارة العامة"^(٢).

ما هو حدود تدخل الدولة في البلدان النامية وبلدان اقتصاد السوق ؟

(١) وعثر د. عبد الهادي الجوهري، من أفضل من درس الموضوع هذا وبالتفصيل فليراجع (علم اجتماع الإدارة، مفاهيم وقضايا) القاهرة - ١٩٩٧م. دار المعارف ص ٧ وما بعدها. ولقارنه بما كتبه بالموضوع نفسه: المغربي، أ.د. كامل محمد، الإدارة والبيئة والسياسة العامة (عسان - ١٩٩٤م) ص ٣، طه الأولى.

(٢) وسوف أدرس هذا الموضوع في الصفحات اللاحقة، كما سأدرسه، بتوسع أكثر في كتابنا: الإدارة العامة المقارنة لطلاب الدراسات العليا.

- أ- حدود تدخل الدولة في بلدان اقتصاد السوق.
ب- حدود تدخل الدولة في الاقتصاديات الموجهة.
ج- حدود تدخل الدولة في البلدان النامية.

أ- حدود تدخل الدولة في بلدان اقتصاد السوق:-

ظهرت عدة نظريات اقتصادية إدارية تشير إلى أن الدولة يجب أن لا تتدخل في العمليات الاقتصادية بل يجب أن تكون بعيدة عن التدخل في توجيه أو كبح آليات اقتصاد السوق، آليات العرض والطلب، ولكن ونتيجة لإزدياد التعقيدات التي يحدثها السوق بمفرده من ازدياد نسبة الفقر في المجتمع وتعرض البيئة للتدمير الهائل بسبب البحث عن الربح فقط وازدياد مشكلات البلدان النامية وغيرها ظهرت نظريات عديدة طالبت بعودة السيطرة النسبية للدولة على السوق والتدخل الجزئي فيها.

يقول المفكر الاقتصادي الأمريكي سلومولسون SAMUELSON يجب أن تتدخل الدولة من خلال استخدام ثلاث أدوات رئيسة لكي تؤثر في النشاط الاقتصادي هي:-^(١)
١. الضرائب التي تحد من الاستهلاك الشخصي والتوظيفات الاستثمارية الخاصة والتي من خلالها يتم كسب الأموال التي تخصص للنفقات العامة، وكذا الضرائب المعينة التي تفرض للدفع لبعض النشاطات الاقتصادية قدما أو لكبح النشاطات الاقتصادية الأخرى.

٢. النفقات التي تقدم من أرباب العمل والصال حافزا لقرض منتجات أو خدمات محددة، إذ تشمل هذه النفقات تمويل الأموال التي تخدم عملية ضمان الدخل (وهذه الخدمات غالبا ما تقدم في دولة الرخاء الرأسمالي).

٣. تدخل الدولة لوائح أو رقابة إضافية التي يتم الدفع بالمسؤولين الاقتصاديين إلى اختيار بعض النشاطات الاقتصادية أو رفضها.

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن حرية السوق المطلقة كانت وراء أكبر الأزمات التي مر بها الاقتصاد العالمي بدءا بالأزمة الاقتصادية الكبرى في الثلاثينات من هذا القرن ومرورا بالأزمة النقدية العالمية التي عصفت بالأسواق والبورصات النقدية الأخيرة التي عصفت بالاقتصاديات الآسيوية كانت كلها سببا في مطالبة جدية في التدخل الحكومي للدولة في اقتصاد السوق من خلال أربعة واجبات هي:-^(٢)

- ١- تهتم الدولة بالأطر القانونية للنظام، أي يجب أن تعد وتنفذ القوانين.
- ٢- تتخذ القرار حول سياسة التثبيت (سياسة التعزيز) الاقتصادية الضخمة.
- ٣- تمارس تأثيرا في توزيع الموارد لمصلحة الفعالية الاقتصادية.
- ٤- تطوير برامج للتأثير على توزيع الدخل.

(١) W.D. Volkswirt Schaft Stehre, S.426, Paul. and Nordhaus, Samuelson

(٢) Samuelson, Paul A. Nordhaus, W.D. Volkswirtschaftslehre. S.431

ب- تدخل الدولة في بلدان الاقتصاد المركزي (الشمولي):-

تجربة الاقتصاد الموجه بدأت مع انتصار الثورة الروسية في عام ١٩١٧م والسنوات التي تلتها في ما كان يسمى بالاتحاد السوفيتي السابق وكذا كتلة البلدان الاشتراكية (للقيا الديمقراطية، بولندا، تشيكوسلوفاكيا، المجر، بلغاريا، رومانيا، كوبا، فيتنام، كوريا الشمالية والصين الشعبية).

استمرت هذه التجربة إلى يوم انهيار سور برلين في ٩/١١/١٩٨٩م إذ أنها بسقوط هذه الرؤية الاقتصادية الاجتماعية التي دامت زهاء سبعين عاما.

وكانت الفكرة في توجيه كل مقدرات المجتمع الاقتصادية في خطط مركزية مقرر في قيادة الأحزاب الحاكمة وتنفيذ وفق آليات مخالفة للاقتصاد السوق.

وكانت تدار هذه الاقتصاديات وفق مبادئ أربعة تحدد في كل أدبيات هذه البلدان، يشير إليها البروفيسور الألماني الشرقي GERHARD WITTICH في كتابه الإدارة الاشتراكية بما يأتي:-^(١)

- ١) مبدأ وحدة السياسة والاقتصاد.
- ٢) مبدأ المركزية الديمقراطية.
- ٣) مبدأ المسئولية الشخصية والاستشارة الجماعية.
- ٤) مبدأ التخصص القطاعي والإقليمي.

^(١) Wittich, G. und Andere Leitung Der Sozialistischen Wirtschaft. S.39

الفصل الثالث

المدارس في "الإدارة العامة" وأبرز نظرياتها

١- ظهور حركة الإدارة العلمية وتطورها

قامت حركة الإدارة العلمية حوالي عام ١٩١٠م، لكنها تحولت إلى مرحلة أخرى في عام ١٩٥٠م وهي حركة العلاقات الإنسانية، وبالرغم من هذا التطور فمزال الكثير مما ندرسه الآن يرجع إلى فضل حركة الإدارة العلمية. لقد بدأت حركة الإدارة العلمية كمحاولة للبحث والدراسة قسماً بها الرجال العاملون للوصول إلى أحسن الطرق لإدارة المشروعات، وبعد ذلك انضم الباحثون إلى العاملين في محاولة لاكتشاف بعض مبادئ الإدارة للتمكن من شرح سلوك العمال وتوضيحه والرقابة عليه بقصد الحصول على نتائج أفضل. لقد كانت الإدارة العلمية تعتمد قديماً على المهارة الذاتية والخبرات الشخصية لدى العاملين بها ولذلك رأينا اتجاه بعض الكتاب حول الإدارة العامة يميل إلى القول بفنية الإدارة دون علميتها.

غير أن عد الإدارة العلمية في وقتنا الحاضر علماً بالمفهوم المصطلح عليه - والذي ينطبق على سائر العلوم - قد ارتبط بظهور الدراسات التي قام بها بعض العلماء في نطاق المشروعات الخاصة وأغني إدارة الأعمال وبظهور حركة الإدارة العلمية. ومن أقطاب حركة الإدارة العلمية العلمية Scientific management فريدريك تايلور، وهنري فايول Ngement ، وفرايك جليبرت وغيرهم من الرواد الذين ساهموا في بناء علم الإدارة، وهاتحين هنا، نشير بإيجاز إلى حياة وأفكار كل منهم كما يأتي:-

أ- فريدريك تايلور F.W.Taylor^(١)

مهندس أمريكي (١٨٥٦ - ١٩١٥م) عمل في مصانع الحديد والصلب، يعد المؤسس الحقيقي الأول للإدارة العلمية، لخص معظم أفكاره في كتابه الصلابة عام ١٩١١م حول "مبادئ الإدارة العلمية" والذي ركز فيه حول الهدف النهائي لنظريته: رفع الكفاءة الصناعية من خلال رفع الإنتاجية، وخفض تكلفة الوحدة المنتجة.

ب- أفكار تايلور الرئيسية

لقد بدأ تايلور حياته العلمية عام ١٨٧٣م ميكانيكا ثم مهندسا في إحدى شركات الصلب في ولاية بنسلفانيا بالولايات المتحدة الأمريكية وتتمثل أفكاره الرئيسية في أربعة أمور:-

(١) راجع التفاصيل في: د. جيتور، محاضرات في الإدارة العلمية المقارنة، ص ٢٥، د. شوحا أصول الإدارة العلمية، ص ١١١. د. محمد رفعت + بسيوني، علم الإدارة العامة، ص ٧٤. د. فيصل فخري، التنظيم الإداري، ص ١٩٧٩، ص ٩٣. وهو يدرس هنا "طسفة الإدارة العلمية".

(١) تحقيق الكفاية الإنتاجية^(١)

رأى تايلور أن تحقيق الكفاية الإنتاجية لدى الأفراد وفي الأدوات يكون من خلال دراسة الوقت والحركة **Time and Motion Study** دراسة منطقية وعلمية، ومعنى ذلك تحليل كل عملية وبيان الحركة المناسبة واللائمة لا تمامها، وتحديد الوقت اللازم لا أداء كل حركة فيها ومن ثم يمكن معرفة ما يجب أن ينتجه كل علم أو آلة في وحدة زمنية ولتكن يوما مثلاً.

ماذا أراد تايلور من ذلك؟ لقد أراد تايلور من ذلك تغليد الحركات غير اللازمة، أي غير الضرورية في عملية الإنتاج والتي تستغل بعض الجهد والوقت بلا داع أو مبرر وقد أثبت تايلور أن الخسارة الكبيرة التي منيت بها بلاده في ذلك الوقت إنما ترجع إلى نقص الكفاية في جميع الأعمال اليومية وأن هذا النقص يرجع إلى الاستقرار إلى الإدارة المنظمة وعدم وجود الرقابة المحكمة فضلاً عن نقص كفاءة الرجال. وقد أدت نظرية تايلور في البحث بأن نعت البعض نظريته بالنظرية الفسيولوجية لشدة تعطلها بحركات الأعضاء في الجسم.

(٢) التخصص وتقسيم العمل، والفصل بين العمل الفكري والعمل التنفيذي

يرى تايلور وجوب القيام بالعمل على أساس من التخصص وتقسيم العمل بين طبقة المديرين والعمال، أي وجوب الفصل بين العمل الفكري والعمل التنفيذي، كما أشار تايلور إلى وجوب أن يكون لكل جماعة من العمال ملاحظ ويكون فوق هذا الملاحظ عدد من الرؤساء بحيث يصدر كل من هؤلاء الأخيرين أوامره - في نطاق تخصصه - إلى العامل مباشرة ولذا فإن العامل الذي حدد له ملاحظة عمل معين ينتمي إلى تخصصات مختلفة يتلقى في الوقت نفسه أوامرها طبعاً فني من رؤساء فنيين ووظائفيين دون الملاحظ. وهذا ما يؤدي بالضرورة في نظره إلى الأخذ بمبدأ تعدد الرؤساء حيث لا يمكن لشخص واحد أن يقوم بجميع الأعمال الإشرافية والتوجيهية^(٢).

(٣) ضرورة اختيار العمال وتدريبهم على أساس علمية ومنهجية

ولقد تايلور ضرورة اختيار العمال وتدريبهم واختيار العمل المناسب لكل واحد منهم بحيث يستطيع أداءه بكفاية وفاعلية كما أشار إلى ضرورة تحقيق التعاون بين المديرين والعمال وتقسيم المسؤولية بين الجاقبين والتخطيط للعمل وتنظيمه والإشراف عليه وكان يرى أن هذه الإجراءات تؤدي إلى نقص التكلفة فيما يتعلق الأمر بمصاحب العمل وإلى زيادة العقد للعمال.

(١) فضلاً عما ذكرناه من مصادر، راجع تفصيل: المغربي، كامل محمد، المدخل لإدارة الأعمال، ص ٣٧.

(٢) د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص ٢٦.

(٤) الإيمان بقيمة الحوافز وأهميتها في رفع الكفاءة الإنتاجية

كان تاييلور يؤمن بأهمية الحوافز الاقتصادية لتشجيع العمال وفتح باب الترقى أمامهم، وهو يرى في ذلك تحقيقاً لمصلحة رب العمل والعمال. وقد أشار تاييلور إلى القرض من إبراز هذه الأفكار التي ضمنها مؤلفه: مبادئ الإدارة العلمية: أولاً : أن الخسارة الكبيرة التي تتحملها USA تكمن في عدم الكفاءة فسي أداء معظم الأعمال اليومية.

ثانياً : الانتعاش بأن علاج عدم الكفاءة يكمن في الإدارة المنظمة لا في وجوب البحث عن شخص غير اعتيادي يتولى مهمة هذه الإدارة.

ثالثاً : إثبات أن الإدارة علم حقيقي يعتمد على قوانين واضحة ومحددة وعلى قواعد ومبادئ تسري على جميع أنواع النشاط الإنساني.

كانت أبحاث تاييلور النواة الأولى لطم الإدارة الحديثة، وقد أضف لها تاييلور الرأي القائل: بأن إحدى وظائف الإدارة هي تخطيط الأعمال ولذلك يجب أن تفصل عن موضوعه تنفيذ الأعمال الذي تضطلع به أفراد القوى العاملة. وفي سياق تأكيد على الإدارة العلمية رأى حافظ الأجور العالية يؤدي دوراً مهماً في خلق علاقة متوازنة المصالح بين العمال وأرباب العمل " المديرون " .

ج- أهم الانتقادات الموجهة إلى أفكار تاييلور

(١) إخفاق في فهم الدوافع الملوكية، وهو يؤكد على الدافع الاقتصادي والحيوي للعمال، الدافع الملوكي الذي بدونه يصعب إعطاء تقويم لاندفاع العامل باتجاه العمل.

(٢) اعتمد في تقييم إنتاج العامل على اكفا وأجود وأقوى وأذكى عامل، وهذه المعايير لا يعطي المعيار الإنساني المتوسط والمعتمد قياسه في الحالات كلها.

(٣) التركيز على الحافز الاقتصادي، يدفع العامل على المدى البعيد إلى استنفاد طاقته كلها، مما يؤثر في صحته، وقد يرهقه جسدياً، مما يعرضه لفقدان عمله.

(٤) التركيز على الساعة والدقيقة، في طريقة تاييلور حول العاملين وكتهم أشبه بالآلات، الأمر الذي أثار مشاعرهم، وأربك الاستقرار النفسي لهم.

(٥) كما أن فكرة تاييلور بتعدد الرؤساء لم تلق قبولاً كبيراً، إذ لوحظ أن تطبيقها يؤدي إلى الارتباط بالعمل والإخلال بتنظيمه.

(٦) كما أن فكرة زيادة الإشراف وتشابكه يؤدي إلى كثرة النفقات لذلك بغض المديرون أن توجه الأوامر إلى الملاحظ وحده، وهو الذي يوجهها بدوره إلى العمال.

٢- هنري فايول (١٨٤١ - ١٩٢٥)^(١)

هذه الشخصية هي الشخصية النقية التي شاركت في البناء المعرفي والتطبيقي لنظرية الإدارة العلمية وولفت إليها الأنظار، في الوقت الذي تشغل فيه العالم بفكر تيلور في أمريكا وإكتلورا.

وتذهب أكثر الدراسات إلى أن " فايول " هو الرائد الأول لعلم الإدارة الحديث كعلم له أصوله ومبادئه العلمية، وهو فرنسي الأصل عمل في بداية حياته مهندسا في إحدى شركات التعدين وتدرج في مناصبها حتى صار مديرا عاما بها في سنة ١٨٨٨م وقد توصل خلال عمله كمدير علم لهذه الشركة إلى بعض الأفكار التي ضمنها مؤلفه المنشور عام ١٩١٦م وكان بعنوان: Administration Industriale et generale " الإدارة الصناعية والعلمية "^(٢) وفي هذا المؤلف أكد فايول أن نشاط أي مشروع صناعي يمكن تقسيمه إلى وظائف ست:-

- ١) الوظيفة الفنية Lafonction technique وتتمثل في الإنتاج.
- ٢) الوظيفة التجارية Lafaction Commercial وتتمثل في البيع والشراء / المبادلة.
- ٣) الوظيفة المالية Lafaction Financier وتتمثل في الحصول على الموارد المالية.
- ٤) الوظيفة المحاسبية Lafaction Computable الحسابات الميزانية، الإحصاءات.
- ٥) وظيفة الأمن Lafaction Secrete وتتمثل في حماية الممتلكات والأفراد.
- ٦) الوظيفة الإدارية Lafonction Administrative وقد قسم فايول هذه الوظيفة الإدارية إلى عناصر خمسة نوجزها فيما يأتي:-

أ- التخطيط

ب- التنظيم

ج- القيادة (أي سلطة إصدار الأوامر)

د- التنسيق

هـ - الرقابة

والسؤال هنا ما الذي ميز فايول عن تيلور؟ أن فايول تميز عن تيلور في عد الوظيفة الإدارية وظيفية مستقلة بجوار الوظائف الخمس الأولى التي يقوم عليها كل مشروع، وعد الإدارة علما قائما بذاته له أهميته الخاصة ووجوده المستقل.

(١) د. حبتور، محاضرات في الإدارة العلمية المقارنة، ص ٢٧.

د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص ٣٨. أبو ركة، بحوث الصليات وتطبيقاتها في مجال الإدارة، ص ١٣.

(٢) إن سبب تأخر معرفة العالم لهذه الأفكار، هي أن أفكار فايول كتبت باللغة الفرنسية لم تترجم إلى لغات أخرى وبالذات اللغة الإنجليزية، حيث ترجمت في بريطانيا في عام ١٩٢٩م وفي أمريكا عام ١٩٤٩م في الوقت الذي ألف كتابه في عام ١٩١٦م بل أن كثيرا من أفكاره تضمنتها أبحاث وكتابات أصدرها علماء إدارة آخرون قبل ترجمتها إلى الإنجليزية.

(د. حبتور، محاضرات في الإدارة العلمية المقارنة، ص ٢٧). أبو ركة، ص ٢٠. د. زكي محمود هاشم، الإدارة العلمية (الكويت - ١٩٧٩م)، ص ١٠.

كما هناك سؤال آخر ما الذي يجمع فايول بتايلور؟
يجمعهما أن كلاهما يؤمن بمبدأ عومية مبادئ الإدارة لكن تايلور ركز في بحوثه على المستوى الأدنى للمنظمة وبدأ منها متجها إلى القمة، بينما أهتم فايول في أبحاثه ودراسته بالمدير الأعلى هابطا إلى قاعدة المنظمة، وهذا الاختلاف يفسر بالطبع المركز الاجتماعي لكل منهما، فقد بدأ حياته "تايلور" عاملا فوجا إلى تحسين أحوال زملائه العاملين، أما فايول فقد بدأ حياته العملية مهندسا فبدأ مهتما بأحوال المديرين أنفسهم^(١).

٣- شارل بس بابيج Babage وهنري تاون Towne

يميل كثيرون من علماء الإدارة إلى البدء بالفكر شارل بس بابيج وهنري تاون عند البدء بدراسة حركة الإدارة العلمية^(٢) وقد ضمن بابيج جملة أفكاره في كتابه الصادر عام ١٨٣٠م بعنوان "الاقتصاديات المشاغل والفاقد" وفيه استعرض موضوعات عديدة في إدارة الأعمال أبرزها:-

- ١- المبادئ العامة للتنظيم.
 - ٢- الإنتاج.
 - ٣- العلاقات الإنسانية.
 - ٤- التمويل.
 - ٥- المبيعات.
- وإذا أردنا أن نلخص أفكار بابيج فيمكن إيجازها على النحو الآتي:-
- أ- لاحظ بأن المشكلات التي تعالجها الإدارة لها طابع مميز يختلف عن المشكلات الفنية في التصنيع.
 - ب- طالب قبل البدء بإنشاء أي مشروع صناعي - بالقيام بوضع الدراسات المتكاملة للعناصر الداخلة في العمليات الصناعية منها: المواد الخام، السوق، موقع السعة.
 - ج- حذر من إهدار الوقت، وبين أهميته.
 - د- التركيز على الدراسات الإنسانية في المصانع.
 - هـ- مشاركة العمال في أرباح الشركة.
 - و- الرقابة على التكلفة.

(١) للتوسع في هذا الموضوع يمكن مراجعة المصادر الآتية :-

د. علي شريف + د. محنت الديب، التنظيم والإدارة، الإسكندرية - لا ت)، ص ١٩. وما بعدها.
د. إبراهيم عباس نتو + د. هنري هـ. البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص ١٨. المصري،
د. أحمد محمد، الإدارة والمدير المصري، ص ٥ وما بعدها. د. جميل أحمد توفيق، مذكرات في إدارة الأعمال، الإسكندرية ١٩٧٥م، ص ٢٤.

(٢) Stachleg Wolfgang Management 4. A. Verlag Frantz Vahlen Muenshen 1989

ز- أعطى أهمية للإعاقات، للتسويق، للتسيرة، الأرباح كعوامل مساعدة على التسويق والقدرة على المنافسة.

هنري تاون

لخص تاون مفهومه للإدارة العلمية بقوله: " إن الإدارة العلمية ميدان مميز عن جميع فنون التصرف الأخرى المستخدمة في الصناعة " جاء ذلك في مقالته التي كتبها عام ١٨٨٦م بعنوان: المهندس كالمصنوع The Engineer as an Economist

٤- فرانك بينكر جليبرت^(١) وهنري جانت وإيمرسون

تقف بعض الآراء والأبحاث ذات الأهمية الخاصة في دراسة الإدارة العلمية إلى جانب ما كتبه تايلور وفابول منهم: جليبرت الذي أشار إلى ضرورة استثمار عنصر الوقت والحركة في أداء العمل بالفضل طريقة ممكنة وبأقل جهد وبأقل تكلفة ممكنة. وأشار جانت إلى ضرورة استخدام نظام الحوافز سواء أكان الأمر يتعلق بالمديرين أم العمال، كما أشار إيمرسون إلى بعض الآراء الخاصة برفع الكفاءة الإنتاجية، مثل تحديد الأهداف ووضوحها، وحسن التنظيم وحسن اختيار العمال، ودقة التقارير، والاهتمام بجميع مستويات الإدارة.

٥- ملاحظات عن حركة "الإدارة العلمية"^(٢)

أ- الظروف التاريخية للإدارة العلمية:

لا بد من الإشارة إلى أن هذه الحركة لا ترتبط برموز أشخاص معينين بعدا عن الظروف التاريخية التي أحاطت بالإدارة العلمية وبالمناخ الفكري الذي عاش فيه هؤلاء الرواد. فقد نشأت هذه الحركة وتطورت في المدة ما بين ١٩٠٠-١٩٢٠م المدة التي شهدت تطورات اقتصادية وسياسية شملت العديد من الميادين كالطرق والمواصلات، وهجرة السكان للمدن، والتوسع في التصنيع وقلة عدد المشتغلين بالزراعة وضمور أجورها ومردودها.

مع نهضة صناعية تولكبها حركة متزايدة من الاختراعات العلمية والتطورات التقنية، وظهور فئة من الباحثين والدارسين للإدارة والتنظيم.

ب- منابع الإدارة العلمية:

إن حركة الإدارة العلمية ترد إلى مجموعة من المنابع أثرت فيها وشكلتها على النحو الذي برزت فيه كتابات روادها وهذه المنابع هي :-
"النظرية التقليدية في الاقتصاد السوقي وفكرة "دعه يمر دعه يصل".

(١) بدأ حياته بناء، وقد اشتهر هو وزوجته لوليان بنظام يسمى " النظام السريع " وهو يفترض أن هناك دائما طريقة واحدة مثلى لأداء أي عملية، وهذه الطريقة هي التي يجب اكتشافها .. وتطبيق أفكاره على للحرفة التي يزاولها (البناء) أنخفض عدد المحركات المستعملة لوضع الحجر الواحد من ١٨ إلى ٥/ وبالتالي زاد الإنتاج ١٠٠% عما كان عليه من قبل. د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص ٢٣.
(٢) د. السوردي، مبادئ الإدارة العامة، ص ٨٥ وما بعدها، د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٣٧. د. شيبا، أصول الإدارة العامة، ص ١١٦.

• السلطة المطلقة.

• المنطق الشكلي البارد.

• قياس الإنسان على الآلة وعد العمل سلعة في السوق للبيع والشراء.

ج- انتقال حركة "الإدارة العلمية" إلى "الإدارة العامة" :

لقد أسهم الرواد الأوائل في حركة "الإدارة العلمية" في تدعيم الأسس والمبادئ التي يقوم عليها علم الإدارة في نطاق المشروعات الخاصة، وكذلك في استقلال الوظيفة الإدارية بوصفها وظيفة متميزة عن الوظائف الأخرى لهذه المشروعات.

بعد ذلك بدأ التفكير في الاستفادة من الدراسات التي تمت في مجال المشروعات الخاصة وتطبيقها في مجال القطاع الحكومي وذلك بعد تطويرها وتطويقها ومسا يتفق والنظام الإداري.

وقد استتب ذلك أن أهتم فقهاء القانون العلم بدراسة أصول ومبادئ الإدارة العلمية، وأنشئت المعاهد والهيئات المتخصصة لدراسة هذا العلم كما تم إدخال دراساته مادة "الإدارة العامة" في كثير من جامعات العالم.

د- أسس الإدارة العلمية:

أ- استخدام الأسلوب العلمي في الوصول إلى حلول المشكلات الإدارية واتخاذ القرارات.

ب- اختيار الآلات والمواد والعمل بطريقة علمية وسليمة.

ج- تبوئة إمكانات العمل المادية والإدارية للعمل فضلاً عن وضوح التعليمات.

د- التعاون الكامل بين الإدارة والعمل وإن يعد توزيع العمل بينهم على أسس تولسي الإدارة مهمات التخطيط والتنظيم والرقابة. وتهدف الإدارة العلمية إلى القضاء على الإسراف وانخفاض الإنتاجية من خلال تقديمها لبعض المفاهيم العلمية للعمل الإداري وطبيعته وتركيزها على مجموعة من المبادئ التي تراها لازمة لذلك.

هـ- أركان الإدارة العلمية

نوجز فيما يلي أهم أركانها:-

أ- تعتبر الإدارة العلمية أن وحدة العمل الإداري الرئيسية هي الوظيفة Position أو العمل Task ونوع العمل وطبيعته ومواصفاته ومسئوليته هو موضع الاهتمام الكبير من قبل الإدارة العلمية.

ب- السلوك الإنساني للعاملين يمكن النظر إليه على أنه سلسلة متتابعة من النشاطات المادية المنتظمة.

ج- إن الصفات الأساسية التي تهتم بها الإدارة العلمية للعامل أو الموظف هي: الطاقة، السرعة، القدرة على الاستمرار.

د- هناك خطوط رسمية محددة للاتصال بين أجزاء أو أقسام المنظمة الإدارية يجري من أعلى إلى أسفل في شكل تعليمات أو أوامر تصدر من الإدارة للعاملين.

هـ- نطاق محدد من الإشراف والرقابة يمارس خلاله كل رئيس مهمات إدارته.

- و- أهم المبادئ والمفاهيم التي تتشكل منها الإدارة العلمية:
- أ- استخدام طرائق دراسة الوقت والحركة لتحديد أصن طريقة لأداء العمل.
 - ب- استخدام الحوافز المادية لإغراء العاملين على تأدية العمل وبالسرع المطلوبة.
 - ج- التخصص وتنظيم العمل: في ضوء عمليات تحليل وتوظيف الوظائف والأعمال وترتيبها يمكن تحديد العمل اللازم لها من العاملين بالكفاءة والنوع.
 - د- الرشد الوظيفي، ويقصد به الإداري.
 - إن الفرد (الموظف) يسند له عمل ما أو وظيفة معينة يكون قد أعد لها وتدريب على مهماتها وأنه حين يواجه بموقف يتطلب اتخاذ قرار فبأنه يعد إلى اختيار القرار الذي يحقق أقصى قدر من المنفعة.
 - إن الفرد يعلم قيمة كل بديل فيما يتعلق بمدى النتيجة المتوقعة لتطبيقه.
 - إن الموظف لديه المعلومات الكاملة عن العمل وشروطه ولوائحه.
 - هـ- وحدة الأمر ومركزية اتخاذ القرارات: من أجل كفاءة العمل الإداري والتنسيق بين أجزاء المنظمة الإدارية لابد من جهة واحدة هي التي تصدر الأوامر إلى الجميع.
 - و- السلطة والمسئولية: السلطة هي الصلاحيات القانونية الإدارية التي تمنح للرئيس الإداري بموجب اللوائح والقوانين التي تحكم العمل الإداري، أما المسئولية فهي المهمات التي حددت للإداري عند إسناد الوظيفة له.
- وبالتالي يصبح عمل الإداري ممارسة صلاحياته واختصاصه التي حددت له بموجب القوانين واللوائح لتنفيذ عمله بدقة وكفاءة^(١).

(١) د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص ٣٣ وما بعدها وهو يعقد مقارنة جيدة بين تيلر ومايو ثم يسل: إيهما على صواب تيلر أو مايو؟ ص ٥٠. المغربي، المنخل لإدارة الأعمال، ص ١٩٧٤ م، ص ٣٧ وما بعدها. د. فيصل فخري التنظيم الإداري "مدخل للنظريات والسلوك" ص ١٤١ (عمان - ١٩٧٩ م).

الفصل الرابع

النظرية البيروقراطية "المدرسة البيروقراطية"

١- معنى مصطلح "البيروقراطية"

البيروقراطية كلمة تعني " قوة المكتب" ^(١) - أو سلطة المكتب وبعضهم يسميها الحكم المكتبي وقد جاء المصطلح من كلمة مركبة هي Bureaucracy شقها الأول Bureau ويضي المكتب وشقها الثاني Cracy وهو مشتق من الأصل الإغريقي Kratia وتعني القوة فالكلمة المركبة هذه تعني سلطة المكتب، أو حكم المكتب أو قوة المكتب.

إن المعنى الشائع في حياتنا اليومية لهذا المصطلح يشير إلى: التعقيد المكتبي الذي يمارس في الإدارات المختلفة تجاه قضية ما، حيث يلاحظ المرء أن هناك نظاما مطولا في المعاملات اليومية، وهناك مبالغة في تقديم الأوراق والبيانات والنماذج الطويلة المطلوب تقديرها ... ليس هذا فحسب بل يلمس المواطن من خلال تلك الإجراءات انخفاض الكفاءة وعدم الثقة في إنجاز الأعمال عند الموظفين.

وهناك مفهوم آخر كونه عن البيروقراطية بوجهة نظر تشير إلا أنها: إصدار قرارات ولوائح ونظم من داخل المكتب المغلقة والتي تستند في أحكامها إلى ما لديها من تلك الوثائق فقط، دون الخروج من حالة الانغلاق التي تطوق مكاتبها إلى الاتصال بالناس وبالعاملين، وتلفهم حقيقة المشكلات المراد معالجتها، ثم إصدار القرار المناسب لحلها. فالبيروقراطية في هذا المفهوم هي جهاز من الموظفين يباشر نشاطا إداريا موجها بوساطة المكاتب وينمط روتيني بحت.

وهناك من ينظر للمصطلح من الناحية العلمية فيرى في البيروقراطية " ظاهرة المنظمات الرسمية الكبيرة الحجم التي تسير وفق قواعد وضوابط رسمية رشيدة" ^(٢) إذن فالأمر لا يتعلق فقط بالتفسير السلبي المتعارف عليه حول المصطلح الذي شاع رواجه بانه الروتين الثقيل الذي يمارسه مجموعة من الإداريين حيي يسمي المكتب بقدر ما ارتبط هذا المصطلح بأمر آخر تملأ، مثال ذلك.

(١) دجنهور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٣٠. عشور، أحمد صقر، الإدارة العامة منخل بيني مقارن، ص ٨٥. المصري، دمسعد، أساسيات في الإدارة العامة، ص ٢١٧.
عبدالقاسم، الإدارة العامة، ص ٧٧ وما بعدها، د. الحوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ٧٧.
جون م. فيفر + فرانك، ب شيرود، التنظيم الإداري، ص ١٢٣ وما بعدها. د. فيصل فخري، التنظيم الإداري، ص ١٣٥.
(٢) عشور، مصدر سابق، ص ٨٥.

"خلق مؤسسة كبيرة، وخلق قواعد تنظيمية لها بهدف تسييرها بما يتعلق والطموحات المرجوة من النشاط التنظيمي الدقيق" (١).

ويتخذ البيروقراطية في إدارة الأعمال على سبيل المثال في أن الهدف هو الحفاظ لما تم التوصل إليه عبر التقنيين والبرمجة والعقلة يتطلع المدير مثلاً إلى الضمان الشخصي والبقاء في منظمة كبيرة (٢).

٢- النظرية البيروقراطية:

لقد وجدت في المجتمعات ، منظمات إدارية كبيرة الحجم أحدثت آثاراً كبيرة في تلك المجتمعات، الأمر الذي دفع علماء الاجتماع إلى محاولة فهم، واستيعاب، ثم تفسير طبيعة هذه المنظمات والطريقة المثلى لإدارتها وتمخضت هذه المحاولات عن اقتراح ثم إيجاد ما يسمى بـ " الهيكل البيروقراطي " .

ويلاحظ أن التركيز على هذا الهيكل مبني على فرضية معينة مؤداها أن جميع المنظمات الكبيرة تشترك في خاصية واحدة وهي الاتجاه نحو الطابع الرسمي ومن ثم نحو الهيكل البيروقراطي.

فيمكن القول إذن، أن النظرية البيروقراطية بالرغم مما قيل حولها من انتقادات جاءت نتيجة لحاجة موضوعية وهي: كبر المؤسسات، واتساع نشاطها، وتعدد مهماتها وفروعها، وتشعب صلاحيتها. فالبيروقراطية نظرية متكاملة هي أهم النظم الخاصة بتسيير نشاط المؤسسات الصلاقة بكفاءة إذا ما تم استبعاد المآخذ المعروفة عنها.

والحق يقال أن هناك حاجات حقيقية وضرورات موضوعية لوجود الشكل البيروقراطي في الإدارة هذه الضرورات يمكن استيعابها وفهمها من خلال:-

١. الحجم الكبير للمؤسسات.
٢. تزايد مراتب الإدارة في تلك المؤسسات.
٣. تعقد المشكلات التنظيمية والإدارية.
٤. وجود التخصصات الدقيقة في أقسام ودوائر المنشآت الكبيرة.
٥. استحالة وجود علاقة مباشرة بين رئيس المؤسسة وبقية موظفيها لكثرة العدد أولاً وزيادة المراتب التنظيمية ثانياً.

٣- الأسس العلمية للبيروقراطية:

إن دراسة تاريخ البيروقراطية تؤثر لأهمية النظم واللوائح التي تنظم العلاقة الإدارية، وتحدد الملوك الامتاعي التنظيمي في المؤسسة كما ينبغي، بغية الوصول بالمؤسسة إلى غايتها وأهدافها المرسومة.

(١) عبد الفتاح، الإدارة العامة، ص ٧٧. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ٧٨. فوفنر، التنظيم الإداري، ص ١٢٥، لوكرت، رئيس، أساط جديدة في الإدارة، ص ٢٠ وما بعدها.

(٢) Staehle, W. H. Funktionen Des Managments. 3. Auflage S.83, UT B Haupt

والنظم هذه في غاية الأهمية لأنها تمثل السياق المنيع الذي نحمل المؤسسة عن طريقه من الاختراق والتلاعب والفساد، هي حاجة موضوعية وضرورية تمثلها البيروقراطية بأسمائها العلمية، فالتفسير العلمي للبيروقراطية إن لم يكن تلخيصه " بأنه تنظيم ضخم موضوع كي يتمشى مع المهام الإدارية الضخمة في هذا الجهاز الضخم وهذا يتطلب التنسيق المنطقي لعدد الكثير من الأفراد ^(١) .

٤- التكوين التاريخي لمصطلح البيروقراطية:

أود أن أوضح للدارسين وطلابي وطلباتي على وجه الخصوص مسألة في غاية الأهمية فيما يتعلق بدراسة المصطلح في علم الإدارة العلمية بل في العلوم الإنسانية بشكل عام، هذه المسألة تؤثر حقيقة موضوعية تنص على أنه: لا يوجد تعريف ثابت ومتكامل لأي مصطلح في العلوم الإدارية والسبب يكمن في طبيعة هذه العلوم وغيرها من العلوم الإنسانية أنها تتمحور توطر حياة الإنسان وكلما كانت حياته مستمرة ومتغيرة ومتطورة باستمرار فسوف نراها تغير وتطور وتبدل تعريف المصطلح باستمرار. فالمصطلح في العلوم الإدارية، يتطور بتطورها ويتشكل باستمرار بشكل وتعدد أوجه النشاط الإنساني للمؤسسة الإدارية ولهذا السبب نجد الاختلاف الكبير في تعريف كل مصطلح والاختلاف يتبع اختلاف الكتب والباحثين.

لماذا يختلف هؤلاء ؟ يختلفون فيما بينهم لأنهم عاشوا وعاصروا أوضاع مختلفة للإدارة العلمية ولتقل البيروقراطية فهم إنما يضعون التعريفات في ضوء المرحلة التاريخية لتطور المؤسسة في زمانهم ولو عاش تايلور من جديد لتفسير الكثير من مفاهيمه ومصطلحاته في ضوء ما يجد من تطورات في الإدارة العلمية، لم يكن ليشاهده في زمانه ومن الطبيعي أنه لا يستطيع مشاهدته آنذاك، لأن هذا التطور هو نتاج عصر غير عصر تايلور. والمسألة ذاتها تنطبق على مصطلح البيروقراطية التي مرت من خلال تطورها بعدة عصور!

فانختلفت التعريفات حولها، كما اختلفت وجهات النظر بين من لا يرى فيها كل الإيجابيات والمزايا وبين من لا يرى فيها إلا كل السلبات والعيورات! وقبل البحث في المزايا والعيوب لننظر إلى التطور التاريخي الراسخ لهذا النظم أو المنظومة. بعض الباحثين ^(٢) يشير إلى جذور تاريخية موعلة في القدم لظاهرة البيروقراطية في الإدارة تذكر منها:-

- البيروقراطية المصرية في عهد الفراعنة.
- البيروقراطية في دولة الصين.
- البيروقراطية في الدول الإغريقية.
- البيروقراطية في الإمبراطورية الرومانية.

(١) د. عبدالفتاح، الإدارة العلمية، ص ٧٣. وللتوسع في معلومات أكثر عزارة وتصيل راجع:
د. المصري، أساليب في دراسة الإدارة العلمية، ص ٢١٧.

(٢) د. عادل حسن، د. مصطفى زهير، الإدارة العلمية، ص ١٥٣-١٥٥.

والبيروقراطية القديمة هذه ما لبثت أن امتدت جنورها إلى الدول المعاصرة كالدول الأوربية (ألمانيا، فرنسا، إنجلترا) والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول العربية كمصر مثلا^(١).

وهذه المسألة أثبتت قدم الجذور التاريخية للبيروقراطية وهي في غاية الأهمية إذ أنها تؤثر استمرارية الظاهرة وحيويتها وقابليتها للنمو في مختلف العصور، وفي مختلف الدول، مهما اختلفت مؤسساتها وتنوعت مظاهر التطور في حيلتها الاقتصادية أين يكمن السر إذن؟

وإذا تجاوزنا الجذور التاريخية للظاهرة البيروقراطية باتجاه التحديد التاريخي لاستخدام المصطلح^(٢) فهناك من يرى: أن أول استخدام لمصطلح البيروقراطية قد ظهر على يد الفلاسفة الفرنسيين في القرن الثامن عشر. وقد كان معناها التنظيم الإداري المتبع في الحكومة ومؤسساتها كما تعني أيضا القوة والسلطات التي يمارسها التنظيم، أما في القرن التاسع عشر فبقي أخذ بعدا آخر في فهم حدود ومضمون المصطلح ومضمونه إذ عد بمثابة نظام معين للحكم أو فلسفة خاصة بأسلوب محدد في إدارة المجتمع ويحمل البتة خاصة به مثل الديمقراطية والأرستقراطية.

وعلى الرغم من أن تاريخ الكتابات عن ظاهرة البيروقراطية يمكن تتبعه منذ أواخر القرن الثامن عشر في أعمال بعض الفلاسفة والأدباء الفرنسيين وعلماء الإدارة والاجتماع الألمان، إلا أن أهم الكتابات الجدية الرصينة التي عالجت هذه الظاهرة بطريقة مباشرة لم تظهر إلا في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. وقد عالجت الكتابات المبكرة ظاهرة البيروقراطية وفكرة الأسس الأخلاقية للسلطة السياسية في الدولة والآثار المترتبة على نمو التنظيمات الحكومية وتطورها في بناء هيكل وقوة النفوذ على المستوى الشامل، وهو مستوى المجتمع ككل ولعل أهم ما كان يميز تلك الكتابات:-

- ١) أنها حاولت تحليل النتائج والآثار التي صاحبته ظهور التنظيمات الحكومية والاقتصادية وتطورها وعلاقتها بالنظم السياسية العلمية.
- ٢) أنها اهتمت بتتبع أثر التحول نحو البيروقراطية على فرص الأفراد في تحقيق حريتهم واستقلالهم.
- ٣) أنها ركزت على تقويم مدى كفاءة وقاعدية هذا التنظيم كوسيلة لتحقيق الأهداف الاجتماعية للمجتمع وتقويم تجاوزه وكيفية تحوله إلى يد عليا مؤثرة.

(١) د. عدل حسن، د. مصطفى زهير، الإدارة العلمية، ص ١٥٦-١٦٩.

(٢) هذه مسألة مهمة، فظهور البيروقراطية في التاريخ القديم كظاهرة إدارية قد سبق ظهور المصطلح ففي تاريخ الإدارة قد يظهر النشاط الاقتصادي على وفق نمط معين دون أن يظهر المصطلح الخاص به، لضرب مثلا: أن بعض المجتمعات في التاريخ الوسيط مارست نشاطا اقتصاديا على النمط الرأسمالي، دون أن يظهر بعد مصطلح 'النظام الرأسمالي' ومدرسته!

وقد رأى أغلب المفكرين - يومذاك - أن في الظاهرة ضررا كبيرا على المجتمع لأن الآلة البيروقراطية وإن كفت من فكر الإنسان أبتكرها لتنظيم وتبديل نشاطاته إلا أنها قد تحولت إلى جهاز رهيب يمثل علما مغلقا على ذاته ومنفصلا عما حوله. وإن هذا الانغلاق لم يكن للعالم الخارجي فقط، ولكن فيما يتعلق بالآلة البيروقراطية ذاتها. فأعضاء التنظيم البيروقراطي لا يشعرون بتسلط النظام عليهم فكل فرد منهم يعتقد أنه ضرورة حتمية لتحقيق المصلحة العامة وأنه أكثر قدرة من غيره على تنفيذ مهمته لهذا فهو يلجأ دائما إلى توسيع مجال عمله بقبول كل ما يستند إليه وتدعيم ما يحصل عليه من مكانة ومركز ونفوذ عن طريق التصلف بالسلطة وهذا ما يؤدي إلى خلق صراع داخل التنظيم البيروقراطي لغرض الترقية والصعود، والخلاصة أن هؤلاء المفكرين وإن اختلفوا بأن الظاهرة حقيقية واقعة إلا أنهم رأوا أنها ظاهرة سلبية في المجتمع.

أما الكتابات التي ظهرت في أواخر القرن ١٩/ وأوائل القرن ٢٠ فقد انتقلت بدراسة الظاهرة من المستوى الشامل (أي بدراسة دورها في حركة المجتمع) إلى المستوى الجزئي (أي بدراسة ظاهرة تنظيمية) ولعل أهم الأعمال التي ظهرت في تلك المرحلة هي أعمال:-

أ. موسكا G.Mosca :

كتب موسكا مؤلفه المهم ^(١) مبادئ علم السياسة سنة ١٨٩٥م Elements of Political Science دون أن يتعرض لظاهرة البيروقراطية في حد ذاتها، إلا أنه دعى إلى ضرورة تقسيم الحكومات على أساس: السلطة والقوة، وأستخدم هذا الأساس في مؤلفه الثاني للطبقة الحاكمة The Railing Class لتقسيم نماذج الحكومات إلى نموذجين رئيسيين:-

"النموذج الأول" أطلق عليه نموذج "الحكومة الإقطاعية" والتي ميزها بالخصائص الآتية:-

١. أن البناء التنظيمي للصفوة الحاكمة فيها بسيط للغاية.
٢. إن السلطة والقوة فيها تمارسان على أساس شخصي ومباشر وفي مجالات النشاط الحكومي كلها.
٣. أن كل فرد من أفراد الصفوة الحاكمة تمتد سلطته وقوة نفوذه إلى جميع مجالات النشاط المتاحة دون تخصص.
- "النموذج الثاني" أطلق عليه نموذج "الحكومة البيروقراطية" والتي ميزها بالخصائص الآتية:-

١. أن نشاطات الدولة فيها تقسم إلى مجموعات متخصصة.

^(١) د.جيتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٣٢. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص ٢١٨، عبد الفتاح، الإدارة العامة، ص ٧٧. د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ٧٨.

٢. إن الصفوة الحاكمة فيها تقسم نفسها إلى مجموعات تتولى كل منها نشاطا متخصصا من نشاطات الدولة.

٣. إن إحدى فئات الصفوة الحاكمة (وهي فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم ورواتبهم من نتاج إدارتهم للثروة القومية للدولة عن طريق الآلة البيروقراطية) هي الفئة التي تعطي للحكومة سميتها البيروقراطية تلك.

٤. أن إدارة الآلة البيروقراطية تتم على أساس مركزي. وفي إطار هذه الخصائص الأربع يبدو واضحا أن ما كان يقصده موسكا بـ"البيروقراطية" هو أنها:-

"نظام فرعي لسلطة الدولة تعمل فيه فئة معينة من الصفوة الحاكمة تدبر نشاطها المتخصصة بطريقة مركزية مقابل أجر يستقطع مباشرة من نتاج استغلال الثروة القومية للمجتمع وإن وجود هذا النظام هو البديل الوحيد للنظام الإقطاعي"^(١).

ب- ميشلز '1911 Michels' :

أما ميشلز فقد ألف مؤلفه المهم: الأحزاب السياسية "Political Parties" وفيه توافق في الرأي مع "موسكا" على حتمية وجود الآلة البيروقراطية في الدولة الحديثة كبديل للنظام الإقطاعي، إلا أنه نادى بأن تقتصر الدراسة كلية على البيروقراطية وحدها حتى يمكن الكشف عن مبعوثات ظهورها وازدهارها وانتهى في تحليل دراسته إلى ثلاث نتائج:-

١. أن ظهور البيروقراطية جاء نتيجة لحاجة التنظيمات إلى فئة من الموظفين والقادة المتخصصين في مجالات النشاط المختلفة لتلك التنظيمات.

٢. أن البيروقراطية ظاهرة حتمية في كل التنظيمات مهما كانت نوعيتها، إلا أنها دائما ما تزدهر نتيجة لحاجة التنظيمات الكبيرة إلى وجود فئة مخصصة تشغل مراكز القيادة والتوجيه، وأغلبية تخضع للأحكام الإدارية لهذه الفئة، وهذا الاتجاه هو ما أطلق عليه ميشلز "الاتجاه الأوليفاركي"^(٢) في التنظيمات الكبيرة الحديثة اتجاه مراكز وجماعات الضغط الذين يسيطرون على مفاسل السلطة والتي تضيق تدريجيا إلى أن تصبح "نخب وأقلية"^(٣) تمارس الحكم وتتوزع المصالح.

٣. السؤال هنا، ما هي الظروف التي تساعد على اتجاه النخب الأوليفاركية؟ إنها ثلاثة:-

أ. تضخم حجم الذين ينتمون إلى التنظيم بحيث أصبح من المتعذر على هذا العدد الضخم مباشرة أمور المنظمة كمجموع.

ب. يعتقد المشكلات التنظيمية وظهور الحاجة إلى الخبرة الفنية المتخصصة والتدريب الرافقي على نظم الإدارة وأساليب اتخاذ القرارات، الأمر الذي لا يتوافر إلا لدى عدد

(١) د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة ص ٢٢١، د.حيتور محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٣٢ وما بعدها.

(٢) د. المصري، ص ٢٢١.

(٣) د.حيتور، ص ٣٣.

محدود من أعضاء التنظيم يكون من مهمتهم إشغال المناصب السياسية والقانونية فيه.

ج. أن خصائص البيئة التنظيمية والتي تقوم على فكرة التسلسل الهرمسي والاتصال المباشر بين القادة عند القمة، تدعم مراكز القادة وتمنحهم نوعاً من الاستقرار والقوة التي تدفعهم إلى استغلال هذا الدعم في مقاومة أي محاولة للتمرد. كيف يتأكد هذا ويترسخ ؟ - ونحن نوضح وجهة نظر ميتسلز - بوجود القانون الحديدي للأقسالية في التنظيمات كلها وهو القانون الذي بموجبه يتجه أي تنظيم تلقائياً إلى تكوين طبقة القمة المسيطرة.

إن تحليله للبيروقراطية ذو فائدة مهمة إلا أن تصوره للظاهرة فيه نوع من التبسيط قسماً على المساواة بينها وبين هيئة الموظفين الصوميين في الدول، وبذلك تكون ظاهرة البيروقراطية قد اختزلت عند هذا المستوى الذي يقوم أساساً على صراعات مراكز القوة داخل التنظيمات.

ج- ماكس فيبر 1864-1920 Max weber :

هو فيلسوف اجتماعي ألماني شارك في تطوير أول نظرية تقليدية للإدارة العامة أسماها بالنظرية البيروقراطية، ونظريته لم تقتصر على تناول المشروعات الخاصة الصغيرة بل تجاوزها إلى الاهتمام بتركيب المجتمع، وتركيب مؤسساته لكونها روالد أو لبنات في بناء المجتمع ككل^(١).

وتعد كتاباته من أهم الكتابات التي أثرت في الفكر الاجتماعي والإداري الحديث، ومن خلالها يمكن تلخيص ظاهرة البيروقراطية وتطورها وتأثيرها في حركة التنظيمات الكبيرة.

وكتاباته تدور حول محورين:-

المحور الأول : يدور حول دراسة ظاهرة التحول نحو البيروقراطية تاريخياً.

المحور الثاني : يدور حول دراسة الأبعاد التنظيمية للمؤسسات البيروقراطية وفي رأي هذا العالم أن للبيروقراطية كظاهرة سياسية واجتماعية وإدارية أهمية كبيرة في تطور الدولة الحديثة ولهذا فمن الممكن بناء نظرية عن المجتمع حولها، وتظهر هذه الإمكانية واضحة في مؤلفه المهم: نظرية التنظيم الاجتماعي والاقتصادي The Theory of Social and Economic Organization وفي هذا الكتاب يعرض فيبر " نماذج السلطة " التي بنى عليها تحليلاته للبيروقراطية وأنماطها. وتتوقف خصائص النمط المعين في رأيه على معيارين:-

١. مصدر السلطة.

٢. الجهاز الإداري الذي يمارسها.

(١) للتوسع في دراسة أهمية ومكانة فيبر في النظرية البيروقراطية راجع: د. حيتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٣٣-٤٠.

د. السوردي، مبادئ الإدارة العامة، ٧٩، د. عادل، دمصطفى، الإدارة العامة، ص ١٥٦، د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص ٢٢٢.

نماذج السلطة عند ملكس فيبر:-

وعند فيبر ثلاثة نماذج للسلطة تقوم عليها ثلاثة أنظمة إدارية متميزة:-

الانموذج الأول: السلطة التقليدية

وهو انموذج السلطة التقليدية، السلطة التي تكتسب صفتها الشرعية من التقاليد المستقرة في المجتمع، فالتقاليد الاجتماعية السائدة تصبح ذا صفة قسمية وأبدية ولا يمكن مخالفتها بسهولة ملامت سعدة هنا ويجب أن يكون الحاكم (أو الطبقة الحاكمة) متمتعاً بتوعية متميزة من القوى الموروثة، والتي غالباً ما تكون غير موجودة في بقية أفراد المجتمع وعن طريقها يكون له الحق في ممارسة سلطة حق الاستئزام وحق الولاء الشخصي له، ويتمثل وجود هذا الانموذج من السلطة في الملكيات المطلقة.

ويرى فيبر أن هذا الانموذج يمكن أن يوجد أيضاً في التنظيمات الإدارية في المشروعات الفردية بصفة خاصة والتي يتوارث ملكيتها الأبناء عن الآباء والأجداد وفيها يصدر القائد التقليدي أوامره معتمداً مكانته الوراثية. وولاء الأفراد لقيادته باحترامهم لمكانته الوراثية، أما النظام الإداري الممارس لهذه السلطة فيعتمد أولئك الذين ينتمون للفقد يعمل القرابة أو بعامل الارتباط الشخصي.

الانموذج الثاني: انموذج السلطة الروحية

وهي السلطة التي تقوم على توافر قوى روحية أو خصائص مثالية لدى القائد الذي ينظر إليه كشخص ملهم تتركز فيه روح الامتثال لسلطته، والولاء للقوى الخارقة لديه، أما النظام الإداري القائم في إطار هذا الانموذج فيتميز ب:-
أ. عدم الاستقرار لارتباطه بحياة القائد الروحي أو رسالته.

ب. يتكون الجهاز الإداري من عدد قليل من المقربين من القائد الروحي يقومون بدور الوساطة بينه وبين التابعين.

ج. عدم السماح بتدخل القواعد كي لا تعوق إلهام القائد.

الانموذج الثالث: انموذج السلطة القانونية الرشيدة

وهي السلطة التي تنبع من الاعتقاد في سيادة القانون أو البنية الرسمية من المعايير القانونية - وفي مثل هذا الانموذج هناك نظام من المعايير الرسمية المصممة لتنظيم السلوك والتصرفات وتوجيهها بطريقة رشيدة ويكون الولاء هنا لمجموعة المبادئ والقواعد الرشيدة لا لشخص معين وشرعية القائد في ممارسة سلطته تنبع من التزامه بتلك القواعد الرشيدة.

والنظام الإداري في إطار هذا النموذج للسلطة يقوم على اتباع التوجيهات النابعة من المراكز الأعلى فالنظام يقوم على فكرة " التسلسل الرئاسي " والتي هي عماد التنظيم الإداري الذي يطلق عليه مصطلح " البيروقراطية " .

وفي الانموذج البيروقراطي للإدارة يرى فيبر: أنه من الوهم التفكير لحظة واحدة في أنه من الممكن الاستمرار في الأعمال الإدارية وفي أي ميدان دون الاعتماد على رؤساء إداريين يصلون في مكاتب.

وقد وضع عدد من المعايير للنموذج البيروقراطي المجرد: (١)

- ١) التنظيم المتدرج (الهرمي، الهراركية).
- ٢) تركيب عقلاني للوظائف.
- ٣) الصيغة الرسمية للتصرفات والقرارات.
- ٤) فصل الإدارة عن الملكية.
- ٥) الوظيفة ليست ملكا لمن يشغلها.
- ٦) الكفاءة والتدريب مطلبان هامين للطبقة الإدارية.
- ٧) اختيار الأعضاء على أسس الكفاءة، وفي ظل المنافسة.
- ٨) مراعاة الجانب القانوني، وتثمينه.

ويرى فيسبر أنه من النادر أن توجد تلك النماذج الثلاث بصورتها الخالصة على أرض الواقع فقلبا ما يختلط بعضها ببعض. أما النموذج المثالي في البيروقراطية فهو يقوم على أساس نموذج السلطة القانونية الرشيدة ويرى العديد من المفكرين أن انتشار استخدام نموذج فيبر للبيروقراطية في الغالبية العظمى من مؤلفات الإدارة العامة ونظريات التنظيم، إنما هو تأكيد لقدرته وصلاحيته للتطبيق (٢).

د- الخصائص الأساسية لنظرية ماكس فيبر (٣) :

توسعت الدراسات الإدارية كثيرا حول نظرية فيبر في البيروقراطية، لكننا هنا نحاول إيجاز أهم المراكز النظرية الأساسية لنظريته:

- «الكفاءة في البيروقراطية - الخبرات، المهارات، التطبيق الرشيد للمعارف المكتيبة.
- «مكاتب الفرد داخل التنظيم الهرمي للمؤسسة، وأثر الرقابة التنظيمية فيه.
- «شعور الأفراد بالطمأنينة من خلال نظم الترفقات الآلي مع ضمان الحقوق المكتسبة.
- وقد نجح فيبر في إبراز الفرق بين التنظيم البيروقراطي المتكامل وغير من الأنظمة، فقال إنه ذات الفرق: بين الآلات الحديثة ووسائل الإنتاج البدوية البدائية!!.

هـ- مزايا التنظيم البيروقراطي عند فيبر (١):

- | | |
|--|---|
| الدقة | ٨ |
| المعرفة الكاملة بالمستندات | ٨ |
| السرعة | ٨ |
| الاستمرار | ٨ |
| الوضوح | ٨ |
| الوحدة | ٨ |
| الخضوع الكامل للرؤساء | ٨ |
| تخفيض التكلفة الإنسانية والاقتصادية للعمل. | ٨ |

(١) د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٣٣.

(٢) د. المصري، أساليب في دراسة الإدارة العامة، ص ٢٢٩.

(٣) د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٣٣-٣٤.

(١) السلمي، علي، الإدارة العامة، ص ٥٤.

٨ تخفيض الاحتكاك بين الأفراد.

و- الخصائص المميزة للتنظيم البيروقراطي حسب ما قدمه فيبر:

وهي:-

أولا: توزع أنواع النشاط اللازمة للتنظيم على الأفراد المتخصصين

إن التخصص الدقيق للعمل قد مكن من استخدام الخبراء المتخصصين في كل مركز وأصبح كل فرد منهم مسؤولا عن الأداء الفاعل للنشاط الذي يزاوله لقد أصبح هذا التخصص الدقيق جزءا من حياتنا الاجتماعية والاقتصادية والتي أصبحت من الظواهر الحديثة.

ثانيا: يتبع التنظيم البيروقراطي الشكل الهرمي (الهرمية)

وهذا يعني أن كل فرد في التنظيم هو تحت رقابة وإشراف الرئيس الأعلى منه. وكل فرد مسئول داخل التنظيم يكون محاسبا أمام رئيسه عن المنجزات التي حققها مرعوسوه وعن قراراتهم وتصرفاتهم فضلا عن قراراته وتصرفاته.

ثالثا: تحكم الصلايات عن طريق نظام من اللوائح المحددة. هذه اللوائح والقواعد تحدد مسؤولية كل فرد في التنظيم، وتنظيم العلاقات بين الموظفين.

رابعا: يباشر الموظف العام عمله بروح رسمية بعيدا عن التصرف الشخصي، إذ إن الفصل بين العمل الشخصي والرسمي من ضروريات تحقيق الكفاءة.

خامسا: يعتمد التعيين في الإدارة البيروقراطية على المؤهلات الفنية ونظام الترقيّة حسب الأقدمية أو الكفاءة أو كليهما، هذه السياسة تدفع العاملين إلى الولاء للتنظيم ومزيد من الجهد لتحقيق مصلحة التنظيم.

سادسا: سوف توضح التجارب أن الشكل البيروقراطي في التنظيم أهل لكي يصل إلى الدرجة القصوى من الكفاءة.

٥- عمل الرؤساء الإداريين في التنظيم البيروقراطي:

أنهم يعملون وفق المبادئ الآتية:-

١- يتمتع الرؤساء الإداريون بالحرية الشخصية وبالسلطة التي تمكنهم من القيام بالتراماتهم الوظيفية.

٢- يوزع الرؤساء الإداريون داخل تنظيم هرمي.

٣- يحدد لكل مكتب درجة من الكفاءة يلتزم ببلوغها.

٤- يعين موظفو المكتب عن طريق الاختيار المليم.

٥- يختار المرشحون وفق الأسس الفنية، وعن طريق الاختبارات أو الاكتفاء بالمؤهلات العلمية أو التدريب العملي وهذا يعني أن الاختيار يتم بالتعيين وليس بالانتخاب.

٦- يكافأ الموظفون عن طريق المرتبات الثابتة، مع معاشات فسي نهاية الخدمة ويختلف المرتب باختلاف مسؤولية الوظيفة واحتياجات شاغل الوظيفة، وللموظف حق الاستقالة.

٧- عمل الموظف الحكومي هو الأساس ولا يصل في الخارج إلا بإذن.

- ٨- ترقية الموظف حسب الأقدمية أو الكفاءة أو بالانتين معا، مع أخذ رأي الرؤساء.
٩- يعمل الموظف عامة دون الاستفادة من مركزه.
١٠- ويخضع للحساب والرقابة.

٦- المعايير التي تستند عليها فعالية المنظمة البيروقراطية:

إن كل قاعدة من قواعد النظم الحاكم للسلوك والتصرفات في المنظمة يجب أن يتوافق إقرارها على أساس كونها:-

- ١- إما متفق عليها.
- ٢- وإما لأن هناك وجوباً لغرضها.
- ٣- وإما لأنها ملائمة أكثر من غيرها.
- ٤- وإما لأنها تحتوي على قيم رشيدة ضرورية.
- ٥- وإما لأنها تضم قيما رشيدة ضرورية وملائمة للجميع.
- ٧- تحديث نظرية فيبر:

لا توجد ظاهرة الثبات في أية نظرية للعلوم الإنسانية ولو وجدت هذه الظاهرة فرضاً لزم الحكم عليها بالتحجر والجمود. لماذا؟ لأن النظرية تناج الحياة، والحياة نفسها متجددة، تجدد كل معطياتها وثمارها الطبيعية والفكرية.

وأبرز: المجددين للنظرية البيروقراطية هو دونز Downs الذي طور عناصر النظم البيروقراطي بالاتجاهات الآتية:-

- ١) هيكل هرمي للسلطة.
- ٢) هيكل رسمي لخطوط الاتصالات وشبكاتها في التنظيم.
- ٣) نظم شاملة من قواعد التنظيمات الرسمية.
- ٤) هيكل غير رسمي من السلطة إلى جانب الهيكل الرسمي.
- ٥) خطوط وشبكات اتصال غير رسمية بين أعضاء التنظيم، وعلى درجة الخصوص قيادته.

٦) وحدة الولاء والانتماء بين رجال الإدارة العليا.

لقد تطورت النظرة إلى البيروقراطية، إلى نمط جديد لها أكثر صلاحية من النموذج المثالي الذي وضعه ماكس فيبر والذي أدى في رأيهم إلى ظهور الجوانب السلبية في سلوك المنظمات البيروقراطية وإلى انتشار "الانحراف البيروقراطي" كنمط قيادي وإلى فقدان الهدف وانحراف تلك المنظمات عن تحقيق الصالح العام للمجتمع.

وتعد وجهة نظر واين بينيس (١٩٦٦)^(١) والنمط المتكسور الذي اقترحه للبيروقراطية الحديثة في مؤلفه المهم Changing Organizations هو أهم ما يعرضه الفكر الحديث في ميدان الدراسات الإدارية المعاصرة، حيث أشار إلى أن نموذج فيبر التقليدي لم يعد صالحاً في ظل الظروف البيئية المتميزة للقرن العشرين. كما يعتقد

(١) للتوسع في هذا الموضوع: د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة ص ٢٤٥-٢٤٩.

في المقام الثاني أن التركيز على الحرفية في مجال الإدارة سيكون هو المظهر السائد والجداب في المستقبل.

ويذهب بينيس إلى أن وحدة العمل في البيروقراطية المستقبلية هي "مجموعة العمل" والتي يقوم تشغيلها على الأسس الآتية:-

١. الاستقلال المالي بميزانية إجمالية للمشروع الذي تتولاه.

٢. تكنولوجيا تلائم ظروف المشروع.

٣. التبعية المشتركة بين المشروعات المختلفة للمنظمة الأم.

أن فيبر في أنموذجه المثالي للبيروقراطية كان يفترض وجود ثقافة واحدة للمنظمة يجب أن يجند لها كل البيروقراطيين بينما في إتمودج بينيس المتطور تكون للثقافات النوعية المهنية أهميتها التي تسبق ثقافة المنظمة.

أن فيبر افترض أن المجال المهني للموظف يجب أن يبنى في منظمه واحدة هي المنظمة البيروقراطية، أما في أنموذج بينيس المتطور فإن المجال المهني يمكن بناءه في أكثر من منظمة واحدة ومن ثم تكون أمام الفرد فرص عديدة في أكثر من منظمة واحدة.

وأخيرا فإن الأنموذج المتطور يعكس صورة جديدة للمنظمات العلمية الكبيرة والتي تتميز بثلاث خصائص:-

(١) القدرة على جذب الأفراد الأكفاء للعمل في المنظمة.

(٢) القدرة على ربط المنظمة ربطا عمليا بالمجتمع.

(٣) القدرة على روح مستوى الفاعلية التنظيمية عن طريق ربط المنظمة ككل وأجزائها المكونة بالبعد الزمني لتحقيق الأهداف.

٨- الإدارة البيروقراطية^(١)

لا يوجد نمط واحد للبيروقراطية فهي تختلف من دولة إلى أخرى، وتظهر الإدارة البيروقراطية عندما يرغب البيروقراطيون في التسلط، وعندما تظهر المعارضة السلبية أمام التغيير والتجديد. وإذا كان الأمر كذلك فإن الأنموذج الذي قدمه Weber عن الإدارة البيروقراطية لابد وأن نأخذه بحرص شديد. وإذا نجح أنموذج ويبر في إلقاء الضوء على الملاحح البهنية للبيروقراطية إلا أنه قد اخفق في توضيح الخصائص الديناميكية التي تعكس الظروف الاجتماعية والسياسية التي تنمو فيها البيروقراطية.

البيروقراطية هي التنظيم المنطقي للأعمال في هيكل ضخم يؤدي إلى تحقيق الكفاءة في ظل العمل الجماعي. وفي ظل البيروقراطية تتخفص علائق العاطفة والاتصال الشخصي وتتحول إلى التركيز على المسائل المالية في العمل كما يوجد أقصى قدر من القواعد والوائح مع إهمال الأمور الشخصية. ومن سمات البيروقراطية هي الأنظمة الصارمة والقيود المفروضة على السلوك الفردي.

(١) د. عبدالفتاح، الإدارة العلمية، ص ٧٩.

د. النوري، مبادئ الإدارة العلمية، ص ٨١.

ويمكن تلخيص الظروف التي تؤدي إلى الشكل البيروقراطي كما يأتي:-

أ- التخصص الدقيق:-

يعد التخصص الدقيق شرطاً أساسياً لوجود الشكل البيروقراطي في الإدارة، لأن الأصل في البيروقراطية التركيز على الحاجة إلى مهارات عالية، لأن تكرار العمل والتدريب عليه باستمرار يوصل بالإلمان إلى أقصى درجة من درجات الاحتراف، فالبيروقراطية هي سبب للاحتراف ونتيجة له، لهذا فهي تعطي للروتين من الأهمية أكثر مما يستحق.

ب- الإطار القانوني:-

يعمل الموظفون في الإدارة البيروقراطية في إطار قسطنوني توطئه للوائح والتعليمات. وغالباً ما تفرض القوانين جزاءات معينة على تصرفات الموظفين في تعاملهم مع الجمهور. إن عمل الإدارة الحكومية في النظام البيروقراطي مقيد بلوائح فلا بد له أن يتسجم ويتوافق مع الضمانات القانونية القائمة. وطالما أن الموظف يعمل في ظل القانون، فلا بد أن يكون قلقاً على تفسير أعماله عن طريق القانون أو اللوائح الإدارية. لكن هذا قد يقود الموظف إلى الجمود، من خلال تنفيذ اللوائح بشكل يقضي على السهولة ويسر أشكال موفورات العمل.

ج- القيم والمعتقدات:-

يرتبط الموظفون في هذا النظام بمنظومة من القيم والمعتقدات والأراء الموروثة من زملائهم، فالمنصب يعطيه قدراً من السلطة والنفوذ والمكانة فلا بد من الاحتفاظ به بأي وسيلة للحفاظ على تلك المكانة طيلة حياته. وإذا تخيلنا التنظيم الهرمي للبيروقراطية أدركنا خطورة بعض هذه القيم إذا أطرت الهرم برمته من الرئيس الأعلى إلى القاعدة الدنيا!!

٩- نقد البيروقراطية: (١)

عند التمعن في أدبيات الإدارة العلمية وبحوثها يلاحظ الدارس مسألة رئيسية في نقد النظريات الإدارية، فموجة النقد هذه تتصاعد بمرور الزمن خاصة بعد وفاة المنظر، إن الدفاع عن النظرية مسألة ممكنة علمياً طالما كان المنظر على قيد الحياة، بعدل نظريته ويطور فكرته ويستوعب التطورات التي يقدمها للتطور الاقتصادي والإداري لحياة الناس.

وهذه الملاحظة تنطبق على البيروقراطية فقد وجهت لها بعض الانتقادات بعد أن مضى على وضعها موضع التطبيق العديد من السنين. أبرز هذه الانتقادات هي:-

(١) دجيتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٣٦-٧٠، عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٨٠ د. النوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ٨٣. أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص ٢٢٤ وما بعدها.

أ- التجاوب البيطري

تتخذ البيروقراطية إلى السرعة في التكيف والاستجابة إلى المتغيرات بسبب ضخامة التنظيم وضخامة الإدارة التي تضم العديد من الأفراد في تنظيم هرمي بعيد عن العلاقات الشخصية التي تعترف بالأممية والذاتية والإجراءات التي إعتادها الموظف لرفع الكفاءة الإنتاجية صارت عينا روتينيا يصعب الفكك منه. إن الإجراءات الطويلة والأسرار المكتنية وعدم المرونة في التنظيم كلها تؤدي إلى البطء في الاستجابة لعوامل التطور والتغير.

ب- التردد في التغيير

تجلبه البيروقراطية تحديا قويا لمسيرة التطور فتستجيب له، ولكن الاستجابة بطيئة الإيقاع بسبب التردد والطبيعة المحافظة في التفكير وهذا عكس ما تبتغيه الإدارة الناجحة في اختيار الأكفاء من الرجال القادرين على التجاوب السريع مع رياح التغيير.

ج- الرغبة في التسلط

يسعى أكثر رجالات الإدارة البيروقراطية - خاصة في قمة الهرم - على الحصول على مزيد من قوة السلطة والنفوذ ، هذه الظاهرة جيدة ومحبة لو لم يكن الهدف منها هو السلطة لذاتها، طمعا في الاستحواذ على النفوذ كلها، ضد مصالح الأقسام الأخرى.

- ١- وصحيح جدا أن تلاقي مثل هذه الظواهر، أمر ممكن من خلال:-
- ٢- الرقابة الشعبية على الأدوات الحكومية وعلى خدماتها.
- ٣- القيادة الرشيدة الفاعلة.
- ٤- تحقيق اللامركزية الإدارية في السلطة والمسئولية.
- ٥- تحقيق التنظيم المرن.
- ٦- تقديم الأفراد الأكفاء للأعمال التي يتولونها.
- ٧- إرساء قواعد التعاون بين الأفراد داخل المؤسسة.
- ٨- المراجعة المستمرة للأهداف والنتائج.
- ٩- دراسة الأساليب الإدارية ونقدها.
- ١٠- ترسيخ فاعلية العلاقات العامة للمؤسسة، مع الوسط الخارجي.
- ١١- المواجهة والصراحة مع الطرائق البيروقراطية ونقدها.
- د- مأخذ على البيروقراطية لكونها تعيق قراراتها في الإدارة الناجحة وهي:-
- ١- الطابع المحافظ.
- ٢- الطابع التسلسلي.
- ٣- تتسم بالانغلاق.
- ٤- تتسم بالتردد والتفرد.
- ٥- تتسم بقاعدة السرية في العمل.
- ٦- تتسم بعدم القدرة على الملاءمة مع الظروف المستجدة.

- ٧- تتسم بالطابع الطفلي.
 - ٨- تتسم بجنوحها إلى التضخم.
 - ٩- تتسم بالاحتراف للوظيفة.
 - ١٠- تتسم بالاحتكار المعرفي.
 - ١١- تساعد على نمو النمط الاستهلاكي.
 - ١٢- الانسجام بين البيروقراطية والتكنوقراط لغير صالح المؤسسة.
- إن دراسة ظاهرة البيروقراطية تشمل أبعادا اجتماعية وسياسية بالدرجة الأولى، لهذا فلا يجب فصلها عن هذا الإطار وإلا أفقدناها قيمتها. وأن البيروقراطية كنظام إداري تقوم على مجموعة من الأسس الرشيدة التي تهدف إلى تحقيق مستوى عال من الفاعلية والكفاءة. كما أن في صورتها الجامدة المثالية قد تكون لها آثار سلبية غير مرغوبة اجتماعيا، لهذا فمن الضروري دفع عجلة تطويرها لتكتسب خاصية المرونة فتحقق بذلك القدرة على الاستمرارية الناجحة فسي المستقبل. ولا تسمى أن البيروقراطية العلمية تتميز عن غيرها من البيروقراطيات بأنها إحدى أدوات الدولة المباشرة والتي يتم إنشاؤها لتحقيق الصالح العام للمجتمع.
- وأخيرا فإن البيروقراطية العلمية هي مجموعة من الأساليب والنظم التي تستخدمها منظمات الإدارة العامة ويجري إعمالها لكي تتلاءم والتركيبية البينية للمجتمع الذي تمارس دورها فيه.
- وعندي أن البيروقراطية كظاهرة إدارية كانت وليدة طبيعية لظروف اقتصادية واجتماعية وإدارية، تفاعلت مع بعضها لتكوين الخطوط العامة للبيروقراطية فلما تبدلت هذه الظروف نتيجة لتبدل الحياة نفسها وتطورها كان لابد للنظرية أن تتحسر لتتوسع المجال في تقدم نظريات أخرى.
- النظرية بنت الحياة لا يمكن أن تتوقف عند ثوابت معينة لأن الحياة نفسها بما فيها الحياة الإدارية غير وثيقة تتقدم باستمرار ربما يكون التقدم في هذا البلد أكثر من البلد الآخر، لكن العجلة مستمرة في التقدم ولابد من نظرية جديدة، أو تجديد النظرية لتساير واقع الحال.

الفصل الخامس

مناهج دراسة الإدارة العامة

- ١- المنهج الدستوري "القانوني"
- ٢- المنهج التنظيمي الوصفي "المدخل الهيكلي"
- ٣- المنهج الوظيفي
- ٤- المنهج الاجتماعي النفسي "المدخل السلوكي"
- ٥- المنهج البيئي "الايكولوجي"
- ٦- المنهج المقارن
- ٧- المنهج المقترح

(١) المنهج الدستوري "القانوني"

تعددت المناهج^(١) للمتعلقة بدراسة مادة الإدارة العامة بتعدد المصادر التي غنيت بدراسة هذا العلم، إذ ترتب على اختلاف النظر لمشكلات الإدارة وتحديد طبيعتها اختلاف مماثل في طريقة بحثها وتحليلها، ومن ثم اختلاف في طرائق ومناهج دراستها ويمكن إجمال هذه المناهج، ثم نستعرض ما نراه بشأن المدخل الدراسي المقترح. ويعد هذا المدخل لقدم مناهج دراسة الإدارة العامة، ويهتم أصحابه بدراسة الإدارة العامة من الوجهة القانونية البحتة، أي من وجهة القانون الدستوري والقانون الإداري. ومن ثم نجد أتباع هذه المدرسة يركزون دراستهم على المسائل القانونية التي تهم الإدارة الحكومية كمسألة الفصل بين السلطات وطبيعة العلاقات بينهما، وتحديد السلطة التنفيذية، وطبيعة التنظيم الإداري بالدولة ومدى علاقة السلطة المركزية بالسلطات اللامركزية. وإجمالاً يهدف هذا المنهج إلى اتفاق أعمال الإدارة ونشاطها مع مبدأ الشرعية القانونية وسيلاتها.

وقد وجهت عدة انتقادات لاتصال هذا المنهج، فقد أغفلوا ديناميكية نشاط الإدارة، بينما ركزوا على وضعها القانوني الملائم. كما اهتموا بقانونية العمل الإداري أكثر من اهتمامهم بدراسة مضمون العمل ووجوب كفيته وإنتاجيته. كما أنهم أغفلوا العنصر المايكولوجي والاجتماعي لعمل الإدارة.

(٢) المنهج التنظيمي الوصفي "المدخل الهيكلي"

ويضي هذا المدخل بالتركيز على دراسة تنظيم وتشغيل الجهاز الإداري، فيهتم بدراسة كيفية بناء الهيكل التنظيمي للحكومات وخاصة الأجهزة الإدارية من حيث الوحدات المكونة لها وشؤون العاملين فيها من الزوايا المالية والقانونية وتحديد قدرتي السلطة والمسئولية بطريقة متعادلة، وضمان التنسيق والاتصال بين الوحدات المتباينة

(١) د. شبحا، أصول الإدارة العامة، ١٣٨. د. النوري، د. الأعرجي مبادئ الإدارة العامة، ص ١١٤. د. درويش + تكلأ، أصول الإدارة العامة، ص ١٢٥.

والأخذ بقاعدة التمسلم القيادي كمرجع للضباط، وتقرير رقابة جادة على مختلف الصليات داخل الأجهزة الإدارية.

ويعد الأستاذ ليونارد هويت من أشهر القائلين بهذا المنهج والذي ما زال ساداً حتى اليوم وخاصة عند أساتذة الطوم السياسية في الجامعات العربية. وقد وجهت بعض الانتقادات لهذا المنهج، فهو لم يول اهتماماً بنشاط الإدارة أي بعناصر العملية الإدارية بوصفها عملية ديناميكية غير سكونية ولم يهتم بدراسة السلوك الإنساني للعاملين داخل التنظيم فجوز بذلك عن تحليل العلاقات الاجتماعية بين العاملين سواء أكانت هذه العلاقات داخل التنظيم الرسمي أم خارجه، كما أن هذا المنهج لم يحاول ربط الإدارة بالبيئة والمجتمع، فلم يبين دور الرأي العام، ومنظمات الجماهير في توجيه حركة الأجهزة الإدارية.

(٣) المنهج الوظيفي

ويستند هذا المنهج بصفة عامة التعريف بوظائف المدير، والتركيز على أن فكرة الإدارة العامة أو الإدارة الخاصة تتكون من عدد من الوظائف لا تختلف باختلاف المنظمات ولها باختلاف المستويات التي تمارس فيه، وهي أيضاً لا تختلف باختلاف الظروف البيئية التي تطبق فيها فالإدارة تنصف - في نظر منظري هذا المنهج - بالصومية والشمول، وأن الوظائف الإدارية تنحصر في: التخطيط، والتنظيم، والإشراف والتسيق، والاتصال، والرقابة وقد أسس هذا المنهج هنري فايول الرائد الأول لحركة الإدارة العملية.

مع هذا ثمة انتقادات عديدة وجهت لهذا المدخل يمكن حصرها فيما يلي:-

(١) أن هذا المنهج قد أهمل المؤثرات والعوامل البيئية وأفترض أن الجهاز الإداري جهاز فائق الحركة بعيد عن مؤثرات التفاعل مع البيئة الخارجية المحيطة به.

(٢) أنه يفترض وحدة وشمول عمليات الإدارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتسيق واتصال ورقابة في المنظمات كافة وإن هذه الوظائف تخضع لقواعد وضوابط عامة لتحقيق الكفاءة الإدارية وهذه الصليات وتلك المبادئ لا تختلف من منظمة إلى أخرى، وهذا القول غير واقعي ذلك أن عمليات الإدارة وكذلك المبادئ الضابطة لها تختلف طبيعتها في المنظمات العامة عنها في المنظمات الخاصة.

(٣) يغفل هذا المنهج الجنب الديناميكي للإدارة، كما يغفل الجنب السلوكي للعامل في تحقيق الكفاءة في الأداء في العمل الإداري.

(٤) المنهج الاجتماعي النفسي "المدخل السلوكي"

ظهر المنهج السلوكي لفهم المنظومة الإدارية واتجاهاتها المعاصرة بحدود سنة ١٩٣٨م حين ظهر كتاب "وظائف المديرين" لشمستر برنارد، وأعقبه مؤلف آخر هو كتاب "السلوك الإداري" لهربرت سيموت، وقد أثر هذان الكتابان تأثيراً عظيماً

(١) د. الدوري، المدرسة السلوكية / Behavioral School مبادئ الإدارة العلمية، ص ١١٤ وما بعدها.

د. عبدالفتاح، الإدارة العلمية، ص ٢٥ وما بعدها.

وتغييرا كبيرا في طبيعة الفكر الإداري، وأحدث تحولا أساسيا في الإدارة الحديثة ومدارسها.

لقد عدت المدرسة السلوكية المنظمة الإدارية نظاما اجتماعيا مفتوحا يقوم باتخاذ القرارات من خلال تتبع عملياتها وتحديد المؤثرات التي تتفاعل لتوجيه الوصول إلى قرار موضوعي وسليم. لقد عد التبار السلوكي يومذاك أكثر عمقا وأصاله بين مدارس ونظريات الفكر الإداري.

لقد أُنْجِه رواد المدرسة السلوكية إلى توسيع فكرة النظام المفتوح لتشمل - فضلا عن الموارد البشرية والمالية والهيكل التنظيمي - البيئة الداخلية للعمل، وعلاقات العاملين وكذلك البيئة المحيطة بالمنظمة وأثرها في العمل الإداري. ويعد هذا المنخل أحد المدخلات المستحدثة في دراسة الإدارة العامة ويعد أيضا ثمرة طبيعية للدراسات المتصلة لعلم الاجتماع، وعلم النفس الاجتماعي وما تتضمنه هذه العلوم خدمة لمنظومة الإدارة العامة ويهدف من دراسة هذا المنهج "المدرسة" إلى ما يأتي:-

١. دراسة المنحلي السلوكية لأفراد التنظيم.
 ٢. توضيح العلاقة بين التنظيم الرسمي وغير الرسمي.
 ٣. يعني بدراسة المواقف الإدارية في ضوء العوامل الاجتماعية والنفسية التي تضم أفراد القائمين بالتنظيم.
 ٤. التركيز على عناصر العملية الإدارية وديناميكيتها في ضوء الاتجاهات السلوكية.
 ٥. إهتم بدراسة الأبعاد النفسية والاجتماعية للعاملين بالمنظمات العامة بوصف التنظيم مؤسسة اجتماعية تؤثر وتتأثر بالجو الاجتماعي والنفسى الذي يعيش فيه أفراد التنظيم.
 ٦. الاهتمام بالتفاعلات الإنسانية وأثرها في عملية صنع القرار.
- ومع هذا الاهتمام كله بالمدرسة السلوكية ومكانتها في الفكر الإداري ، فهناك من يرى أنه لا يمكن اعتمادها منخلا دراسيا في مجال الإدارة للأسباب الآتية:-
- ١- أن هذا المنخل قد غالى في التركيز على الفرد ، متجاهلا القوى الاجتماعية والسياسية وأثرها في مسار المنظمات الإدارية.
 - ٢- كما أنه عجز عن الوصول إلى إعمامت لمبادئ الإدارة العامة.
 - ٣- هذا المنخل حديث نسبيا ولم تتوفر له الدراسات الكافية لترصينه.
- أغفل الاهتمام بالمنحلي القانوني والتنظيمية لهيكل الإدارة، والتي تمثل عناصر مهمة في مجال الإدارة، وهذه الأمور لا يمكن معالجتها بالدراسات السلوكية وحدها.

(٥) المنهج البيئي "الإيكولوجي" (١)

تعني كلمة إيكولوجي Ecology مشتقة من الأصل الإغريقي إيكوس Ekos أي كل ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه، وكلمة لوجي Logy معناها علم. ومعنى المصطلح " هو العلم الذي يهتم بالمحيط والبيئة والمؤثرات التي تخضع لها ". وينتقل المصطلح هنا إلى دراسة: الموضوع وسط محيطه وما يخضع له من تأثير يصدر عن هذا المحيط، فيؤثر ويتأثر به، فالإيكولوجي هنا هو احتواء الظاهرة المراد دراستها، وهي وسط بيئتها وفي خضمها.

وإذا طبقنا هذا المفهوم على " الإدارة العامة " فسوف نضع أيدينا على أهم المؤثرات البيئية المحيطة بها، هذه المؤثرات الإيكولوجية من السعة والشمول ما تحتاج فيه إلى عدة مباحث، فالإدارة العامة، تعدد إيكولوجيتها بأبعاد مهمة وأساسية ما تلبث بدورها أن تنشعب إلى موضوعات فرعية إن الإدارة العامة، تعمل في ظل ثلاثة مؤثرات أو أبعاد:-

- ١- البعد السياسي، وما يعنيه من شكل الدولة وتكوينها (٢).
 - ٢- البعد الاجتماعي، وما يعنيه من دراسة طبقات المجتمع وخصائصه.
 - ٣- البعد الاقتصادي، وما يعنيه من دراسة البيئة الاقتصادية، والثروة، والدخل.
- إن الاهتمام بإيكولوجية الإدارة يرجع في الأساس إلى علم البيولوجي إذ تعدد البيئة أحد فروعها لكونها الحقل الذي يبحث علاقة الكائنات الحية بالبيئة المحيطة. والاتجاه الإيكولوجي في الإدارة يقوم على أساس الافتراض العظمي القائل بوجود علاقة عضوية بين المنظمة الإدارية والوسط البيئي الذي تعمل فيه فهي جزء لا يتجزأ منه وبالتالي فتأثر وتتأثر بها بصورة ديناميكية.
- والأستاذ جون كلوس يعتبر من أبرز (٣) للكتاب الذين دعوا إلى هذا الاتجاه في الدراسات الإدارية وذلك في كتابه المنشور عام ١٩٤٧م " انعكاسات على الإدارة العامة "، إلا أن دعوته آنذاك كانت مجرد فكرة أولية وتبلسورت إلى مرحلة للبحث والدراسة بفضل أحد كتاب الإدارة العامة المعروفين بهذا الاتجاه (رجز Rigs)

(١) د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٤١ وما بعدها.

د. شجاء، أصول الإدارة العامة، ص ١٤٥.

د. النوري، مبادئ الإدارة العامة ص ١٢٥. وهو يرى أن أهم نظريات المدرسة السلوكية: نظرية

اتخاذ القرار، والاتجاه الإيكولوجي، ونظرية النظام، ص ١١٥.

(٢) وسوف نرجع دراسة هذه الأبعاد إلى الفصل الخاص بالدولة والحكومة.

(٣) يرى بعض الكتاب بأن كونفوشيوس وفيلسوف الصين، كان أول من تبنى لفكرة الإيكولوجية عندما قال: " على الحكام أن يتقنوا الأحوال السائدة في بلد ما حتى يحكموه وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند ممارسة مسؤوليتهم. وواقع الحال أن سيدنا علي (رض) كان من أوائل من أهتم بظروف البيئة عندما حث الأبناء على تربية أولادهم تربية بعيدة عن أفكارهم " لأنهم خلفوا لزمان غير زمتكم ". شرح نهج البلاغة ٣/ ١٢٠.

ودراسته الميدانية. وقد توصل هذا البحث من خلال زيارته للعديد من بلدان العالم ودراسته للأجهزة الإدارية فيها، أن هناك ثلاثة أنواع من النظم الإدارية هي:-

١. نظم إداري في وسط بيئة زراعية متخلفة.

٢. نظم إداري في وسط بيئة صناعية متقدمة.

٣. نظم إداري في وسط بيئي مزدوج حيث المرحلة الانتقالية.

تأثير الأيكولوجية في الإدارة العلمية^(١)

لا ريب أن لكل نظام إداري سمات وخصائص يختلف بها عن النظم الأخرى ولكل مجتمع إمكانياته المادية والبشرية وخصائصه الحضارية ولو أن نظاما إداريا حقق نجاحا في مجتمع ما في وقت معين فإن هذا لا يعني أنه سوف يحقق النجاح نفسه إذا طبق في مجتمع آخر. وحتى في البلد الواحد تختلف أساليب الإدارة بين المدينة والريف. وتأسيسا على ذلك لا يمكن لأي مبدأ من مبادئ الإدارة العلمية أن تتسوى فاعليته في كل دولة من دول العالم، كما أن طرائق الإدارة الناجحة في بلد معين، لا يمكن أن يكتب لها النجاح في مجتمع آخر، لماذا ؟ لأن كل مجتمع هو بذاته نتاج وتكوين مختلف الظروف التي تتفاعل مع بعضها فتخلق له مزاجه الحضاري وسيكولوجيته ونمط معتقداته. وشجرة الحناء في وادي حضرموت، لا يمكن أن تعطي الحناء نفسه في كاليفورنيا، مهما وفرت لها من عوامل الإنبات والنضج لقد تغيرت التربة، وتغيرت البيئة المحيطة بالنبات، وتغيرت أيكولوجيتها!

وإذا كان للبيئة أيكولوجيتها، فكيف بالمنظمة الإدارية، ومؤسساتها ومدارسها وموظفيها وعملها إن تأثير البيئة في الإدارة مسألة ما عادت قابلة للنقاش، النقاش يدور حول اختلاف درجة التأثير بين دولة وأخرى حسب اختلاف ظروف البيئة وإمكاناته المادية. من هنا كان للمدرسة الأيكولوجية التأثير البالغ والاهتمام الكبير في النطاق العالمي.

إن المدرسة الأيكولوجية تفرض علينا في دراسة الإدارة العلمية فهم العوامل المؤثرة في الإدارة وتحليلها، لا في صورتها المجردة وإنما كمنظومة مؤثرات متفاعلة مع بعضها. تلقي بظلالها على مسار الإدارة واستقرارها، ليس هذا فحسب بل لا بد أن ندرس مدى تأثير الإدارة بكل تغير من المتغيرات واتجاهات التأثير ومداه وطبيعته، فليس من الحكمة مثلا أن ندرس وتحلل المنظومة الإدارية في بلد من البلدان لغرض إعادة تنظيمه ونقل الاتجاه السياسي السائد في البلد المذكور، أو نغفل مدى وعيه وتطور مجتمعه والشعور بالمسئولية عند أفراداه !

لقد بدأ المنهج البيئي يأخذ مكانه منذ الحرب العالمية الثانية نتيجة زيادة التعاون والاتصال بين الدول وتقدم الأسلوب المقارن في الدراسة الأسلوب الذي نعتمد في هذا البحث.

(١) د. اللوري، مبادئ الإدارة، ص ١٢٨. د. عبدالفتاح، الإدارة العلمية ص ٢٦. د. شيجا، أصول الإدارة العلمية، ص ١٤٥.

ويعد جون جاكس أول من أهتم بفتح المدخل البيئي في الدراسة فإفسار إلى ضرورة دراسة العوامل البيئية في كل بلد، وتتضمن هذه العوامل: المكان، السكان، درجة التقدم العلمي، التطور التكنولوجي، القيم والأعراف والتقاليد، والمحن والأزمات التي يمر بها المجتمع والدولة.

وينتقد بعضهم هذا الاتجاه في الإشارة إلى أن دراسة جميع فروع العلوم الاجتماعية مسألة مرهقة، تشتت جهود الباحثين، ولا ننسى أن العوامل البيئية سريعة التطور والحق بها هي محاولة مرهقة.

(٦) المنهج المقارن

ويعد هذا المدخل من المدخل الحديثة لدراسة الإدارة العلمية وهو يقوم على دراسة نظم وعملية الإدارة في بلدين أو أكثر بهدف الوصول إلى قواعد أصولية يمكن تطبيقها والإفادة منها بالتهوض بمستوى الإدارة ورسم أحسن السبل وأقومها للتهوض بوظيفتها.

هذا المنهج يؤمن بأنه على الرغم من اختلاف ظروف البيئة بين دولة وأخرى ومن مجتمع إلى آخر إلا أن ذلك لا يلغي وجود قواعد ثابتة وأصول محددة قابلة للتطبيق وهو ما يمكن اكتشافه عن طريق الدراسة المقارنة.

إن الدراسة الإدارية المعاصرة تستقبل هذا المنهج بمزيد من الترحاب، وترى أكثر هذه الدراسات أن بحوث الإدارة العلمية مستنصب مستقبلاً على الدراسات المقارنة بالرغم من العقبات المتعددة التي تظهر في هذا الميدان لحدثة وجوده.

ويمكن أن نورد الأسباب الآتية لظهور المنهج المقارن، وهي:-

١- تطور العلوم الطبيعية بشكل متسارع وفي مختلف المجالات وما ترتب عليه من تطور في وسائل الاتصال وطرق النقل، الأمر الذي أدى إلى زيادة الاهتمام بالمشكلات الإدارية المعاصرة.

٢- نمو الفكر الإداري السلوكي الذي قاد هيريت سيمون وما ترتب عليه من انتشار الدراسة التجريبية المقارنة.

٣- التطور الهائل، كما ونوعاً، الذي طرأ على وظيفة الدولة وما ترتب عليه من أخطاء التدخل في مختلف النشاطات الإدارية عقب الحرب العالمية الثانية.

٤- ظهور الدول النامية وتشابه ظروفها من حيث قيام حكومات هذه الدول بدور إيجابي في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي وجد الاهتمام إلى ضرورة دراسة أساليب الخلفية الإدارية والإنتاجية لهذه الدول والعمل على النهوض بآلياتها الإدارية.

٥- انتشار المنظمات الدولية والإقليمية والهيئات المتخصصة في مجال الإدارة وسعيها نحو استنباط مبادئ عامة وأصول موحدة في شأن دراسة الإدارة العلمية^(١).

(١) نظمت الجامعة الحرة المؤتمر الأول للعلوم الإدارية دمشق عام ١٩٥٧م، ثم عقد المؤتمر الثاني في الرباط عام ١٩٦٠م والثالث في القاهرة ١٩٦٥م. والرابع في بيروت ١٩٦٧م والفلس في دولة

(٧) المنهج المقترح

يرى بعضهم أن العلوم الصرف أكثر صعوبة وتعقيدا من العلوم الإنسانية وهذه الفرضية تبعد عن الحقيقة بعدا شاسعا والسبب في غاية الوضوح والبساطة، إن العلوم الصرف ثابتة كخط عام والتجربة التي أجراها نيوتن على الجاذبية قبل مسنين عديدة، يمكن إجراؤها الآن وبدقة، كذلك المسائل الرياضية ونظرياتها واحدة سواء أكانت في برلين أم شبوة!

بينما العلوم الإنسانية متغيرة بل تتبدل بين بلد وآخر تبعا لتبدل البيئة والمحيط، الذي أوجدها ! ماذا نريد أن نقول من هذه المقدمة: - ما من منهج، أو مدرسة، أو نظرية في العلوم الإنسانية يمكن أن تكتشف الحقيقة كلها وفي كل زمان، كل مدرسة، أو اتجاه، إنما يرى وجهها أو أكثر من وجه للحقيقة لما الإحاطة أو الاحتواء بكل معطيات الحقيقة فمسألة في غاية الصعوبة.

فالباحث في علم الإدارة العلة عليه أن يضع في حسابه الأمور القانونية والفنية التي تحكم هيكل التنظيم ونشاطه " وهو ما يشير إلى المدخل القانوني " ويركز على الجانب الفني في كيفية بناء هيكل التنظيم ومستوياته " وهو ما يشير إلى المدخل التنظيمي " ويختصر على الباحث أن يحيط بطروحات المدخل والمدارس كلها معتمدا ما تحت يده من مصادر رسمية ووثائق صحيحة خاصة الوثائق الدولية.

الكويت ١٩٦٧م. وقد أنشأت المنظمة العربية للعلوم الإدارية عام ١٩٦٩م. ومنذ بداية القرن الحالي ظهر لاهل الإدارة العلة مجال دولي فاقند أول مؤتمرها في بروكسل عام ١٩١٠م وقرر هذا المؤتمر إنشاء " اللجنة الدولية الدائمة للعلوم الإدارية " في بروكسل لمزيد من التفصيل راجع: د. عادل حسن، د. مصطفى زهير الإدارة العامة، ص ٣٦-٣٩.

الباب الثاني

المبادئ العامة للإدارة
العامة ووظائفها

المبادئ العامة للإدارة العامة ووظائفها

المقدمة:-

لا ريب أن هدف الخطوات الإدارية كلها في العمل الإداري إنما تهدف القيام بالنشاط الإداري المطلوب لتحقيق الغايات التي يهدف إليها الجهاز الإداري، وما خطط له من أهداف. إن العملية الإدارية (نشاط الإدارة) إنما تحتوي على خمس وظائف وهي: التخطيط، التنظيم، القيادة، التنسيق والاتصال، ثم الرقابة. وهذا التقسيم لا يعنى الفصل المطلق بين هذه الوظائف، وكان كل منها وظيفة مستقلة تماماً عن غيرها والحقيقة الواقعية أن هذه الوظائف تعمل لمجموعة متكاملة ومتداخلة بارتباط وثيق، هو ارتباط العملية الإدارية وحيويتها. والمدير عندما يباشر نشاطه الإداري، إنما يباشر العمل من خلال هذه الوظائف الخمس كلها، ليضمن في الأخير تحقيق الأهداف المرسومة والتي حددت سلفاً. فهذا التقسيم إذن تقسيم نظوي أمله ظروف البحث، كما أنه تقسيم منطقي ألفته الأدبيات الأكاديمية المختصة في موضوع: الإدارة العامة وهذا الباب سوف نقسمه إلى خمسة فصول على النحو الآتي:-

الفصل الأول

التخطيط^(١)

يحتل التخطيط مكانة إدارية وأساسية في تاريخنا المعاصر، فقد اهتمت به الدول على اختلاف أنواعها لكونه منهجا وأسلوبا لحل مشكلاتها، فهو اليوم ركيزة أساس من ركائز قيام هذه الدول في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. ويعد التخطيط - كما يقول فايول - أهم مرحلة "وظيفة" من مراحل العملية الإدارية، بل إن شئنا الدقة قلنا أنه الأساس الذي تعده جميع مراحل العملية الإدارية وانتظامها.

وتبدو مكانته في صلتها الوثيقة بالتنظيم والرقابة، فهو يسبق التنظيم فبينما يجب تنفيذه وكيف يتم هذا التنفيذ، ومن يقوم به، إذ لو لم تكن هناك واجبات محددة وفق توجيه التخطيط فلا معنى لوجود التنظيم الذي يسعى أصلا لتحقيق أهدافه. والتخطيط هو التطلع للمستقبل والخطة هي الطريق الذي نسلكه لكي نحصل على ما نرغب فيه حسب أهدافنا العامة وتقدير بعض الصعوبات التي قد تعترض سبيلنا. ونجد أغلب رجال الإدارة يخططون للمستقبل في ميادين النشاط كافة ومنذ اللحظة الأولى لقيام التنظيم.

وواقع الحال ظهرت الصورة الحديثة للتخطيط عندما زادت المعاملات وزادت المخاطر واحتمالات الإخفاق وعندما زادت المنافسة مما جعل آثار الخطأ في اتخاذ القرارات أكثر خطورة. مما دعا إلى زيادة الاحتمالات وبالتالي زادت المخاطر التي يحتمل أن يواجهها التنظيم. ولكي تلجأ القيادة في الإدارة إلى ناحية الإنسان يلزمها أن تقوم بالتخطيط المنظم، والتنبؤ بالمستقبل، وقد أصبح التخطيط البعيد المدى هو صمام الأمان والضمان الوحيد لكي نخفض المخاطر ونحقق الكفاءة.

فالتخطيط باختصار: إنما يعني التدبير لمواجهة المستقبل لتحقيق أهداف معينة، فهو إذن ليس غاية في ذاته وإنما وسيلة لتحقيق غاية وإذا أردنا نجاحه فلا بد من متطلبات:-

متطلبات التخطيط:-

١) تحديد الأهداف

يتطلب التخطيط تحديد الأهداف فلا بد من وجود هدف يبور حوله، ومهما يكن الهدف قريبا أو بعيدا يجب تحديده بدقة وذلك بأن طريقة البحث والتنبؤ والإحصاءات

(١) للتوسع في موضوع التخطيط راجع: د. شحبا، أصول الإدارة العامة، ص ١٣٥ وما بعدها.
د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٢٤٩ وما بعدها. وفي محاضرتنا السابقة وضعنا التخطيط ضمن وظائف إدارة الأفراد، ص ٦٩.

أ- التخطيط ب- القيادة ج- الشكل أو التخلف. راجع أيضا:

Schoiz, Christian Personalmanagement Vahlen 1989 -5- 6,7

والتطبيقات سوف تختلف مع الأهداف. ويلزم أن تتوافر في أهداف الخطة بصفة عامة فضلا عن ميزة الوضوح، والتحديد، والواقعية بأن تكون متفقة مع الاتجاهات السائدة في المجتمع وأن تكون مقبولة من العاملين بالمنظمة حتى يتحقق التعاون في إنجازها. ويتطلب التخطيط فضلا عن تحديد الأهداف، تحديد الوسائل والطرائق التي تلزم لتنفيذ الأهداف المتبقاة وكيفية إخراجها من الميدان النظري إلى ميدان التطبيق العملي لذا يستلزم التخطيط تحديد العناصر المالية والعناصر البشرية التي يتم بواسطتها تحقيق الأهداف المرسومة. كما يجب تحديد المصادر الوطنية أو الأجنبية التي يمكن اعتمادها في هذا الخصوص، فالتخطيط يجب أن يكون واقعا لا خياليا، واقعا تتوافر فيه عناصر النجاح كلها، وتحديد الأهداف ووضوحها، وتوافر العناصر الأساسية لنجاحها على أرض الواقع.

٢) جمع البيانات والإحصائيات

يلزم للقيام بعملية التخطيط أن يكون لدى الإدارة أكبر قدر من البيانات والإحصائيات المتوفرة بالإمكانات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الخطة. ويجب أن تكون هذه البيانات والإحصائيات دقيقة وحديثة ومعبرة عن الواقع الفعلي حتى يمكن اعتمادها في تحقيق أهداف الخطة بكفاءة وفاعلية. لذلك من الضروري الاستعانة والاعتماد على مراكز البحوث المختصة بجمع المعلومات ثم القيام بتحليلها حتى يمكن اعتمادها عند وضع أهداف الخطة.

٣) وضع مجموعة من الخطط البديلة

يعتمد التخطيط افتراضات مستقبلية، وفي ضوء هذه الافتراضات يمكن تحديد ما سوف نفعله في المستقبل فتوضع الأهداف بدقة، وتعد برامج تحقيقها. فإذا اختلفت هذه الافتراضات، فلا بد من إعداد مختلف الخطط، يستند كل منها إلى افتراض معين مثال على ذلك أن تضع الدولة خطة على أساس اكتشاف مخزون نفطي كبير في شوبة، يبدأ فيه التصدير العام المقبل، أو على أساس اكتشاف مخزون نفطي بسيط يمسد الحاجة المحلية لا أكثر !

لهذا يجب أن يتسم التخطيط بالمرونة التي يمكن تغييرها لمواجهة متطلبات المستقبل ومتغيراته. وتغيير الخطة لا يعني تغيير الهدف، وإنما يعني تبديل الطريق الموصل للهدف والإدارة الناجحة هي التي تستطيع تطويع الظروف الطارئة وتذليل الطبات التي تحول دون تحقيق الخطة وليس إخضاع الخطة لهذه الظروف والعقبات، بحيث تسير كقطرة أو بلخرة تغلجا بمطبات جوية أو بعاصفة رملية فتغير مسارها وسرعتها ولكن دون أن تغير الميناء الذي ستستقر فيه.

فخطط البديلة توضع بجوار الخطة الأصلية لمواجهة مختلف الافتراضات، تواجه كل خطة منها افتراضا مختلفا عن ذلك الذي تواجهه الخطط الأخرى ويكون الاختيار بين الخطط البديلة في ضوء النتائج المتوقعة من كل منها مقابلة بالهدف المحدد.

٤) تقسيم الخطة الرئيسية إلى خطط فرعية

فيمكن تقسيم الخطة الاقتصادية إلى خطط جزئية ، بحيث تحدد خطة فرعية لكل قطاع " قطاع الزراعة ، التجارة ، الصناعة " ويجب أن تعكس الخطط الفرعية كلها أهداف الخطة العامة الرئيسية ، أو توظف لصالحها.

وعلى المسؤولين تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ كل خطة من الخطط الفرعية حتى يتم التنسيق بينها باتجاه تحقيق الهدف الأساسي للخطة الأم.

٥) إعلام الخطة داخل المنظمة

من الضروري جدا أن يتم الإعلام الواضح عن الخطة وأهدافها داخل المنظمة، بحيث يحاط كل مدير مسئول عن تنفيذ الخطة بقطاع معين بالخطة ككل وبالجزء الذي يعينه منها وموقع هذا الجزء في خريطة الخطة الكلية.

٦) متابعة الخطة وتقييمها

تقوم الأجهزة التنفيذية في الدولة بمتابعة تنفيذ الخطة ومراجعتها بصفة دورية، في ضوء الظروف والتوقعات والمستجدات بل في ظل المنجزات المكتسبة أثناء التطبيق. وعلى السلطات التنفيذية أن تقوم بتقويم مسار الخطة ونتائجها وذلك بدراسة شاملة لمدى تحقيق الخطة الأهداف المحددة لها، ودفق النتائج - أيا كانت - في خدمة الخطط الجديدة.

* العوامل التي تؤثر في التخطيط

هناك أربعة أقسام من المؤثرات في مسار التخطيط يمكن إيجازها كما يلي:-

١- العوامل الداخلية:

أ - التنظيم: المهارات، الخبرات، الاستعداد

ب- هيكل التنظيم

ج- توافر رأس المال

د - الخبرات اللازمة

هـ- توافر المواد الأولية

و - التسهيلات المالية

٢- الظروف الاقتصادية:

أ - مركز التنظيم في ظل الظروف الاقتصادية.

ب- القدرة على الاحتفاظ بهذا المركز.

ج- العوامل الاقتصادية المحيطة التي تؤثر في التنظيم.

٣- العوامل الخارجية:

أ - الإنتاج القومي - دخل الفرد - السكان - التنمية

ب- قطاعات الاقتصاد القومي / المهارة / الوفرة .

٤- العوامل الدولية:

أ - أهمية الأسواق الخارجية.

ب- التقدم في العلم الخارجي / العلمي والتكنولوجي.

عوامل نجاح التخطيط^(١)

التخطيط بالمعنى الفني يعني: تحديد أهداف محتملة مستقبلية وبصورة وسهل بديلة ذات أبعاد زمنية متميزة لتحقيق تلك الأهداف ومن ثم مقارنة البدائل المطروحة واختيار أكثرها مناسبة لظروف وإمكانيات الجهاز الإداري المقصود، فالتخطيط ليس غاية في حد ذاته وإنما وسيلة لتحقيق غاية ونجلعه يتوقف على عوامل عدة نجمالها فيما يأتي:-

(١) صحة البيانات والإحصاءات

يستند التخطيط إلى مجموعة افتراضات تبنى على أساس مجموعة من البيانات والإحصاءات. ولهذا فلكي تكون الافتراضات صحيحة يجب أن تستند إلى إحصاءات صحيحة وواقعية، وهذا ما يوجب أن تمتلك دائرة إحصائية مختصة.

(٢) كفاءة الجهاز الإداري المسئول عن تنفيذ الخطة

وعلىنا ونحن نخطط أن نضع في حسبنا مدى توفر الجهاز الإداري الفني اللازم لإنجاز أهداف هذه المشروعات التي خططنا لها. وإلا فالحاجة ماسة وضرورية للاستعانة بالخبرات الأجنبية كما حدث في مشروع المد العالي.

(٣) مشاركة الجميع في وضع الخطة وإعدادها

وهذه المسألة في غاية الأهمية فلا ينبغي أن يكون إعداد الخطة مقصورا على هيئة معينة من هيئات الدولة دون سواها، وإنما يجب أن تشارك المنظمات المختصة كلها في إعداد الخطة ووضعها ومناقشتها، إذ تؤدي هذه المشاركة إلى الإحساس بالمسؤولية عند تنفيذ الخطة. وينطبق هذا الحال على تخطيط الدولة أو المنظمة، كي تستفيد من جميع الخبرات، أولا وترفع الروح المعنوية للعاملين في وضع الخطة ثانيا.

(٤) مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ

لقد أوضحت ضرورة مشاركة العاملين في الدولة، أو المنظمة في إعداد الخطة ويبدأ الإعداد من أسفل صاعدا إلى أعلى، وعند القمة تتكون جميع المشروعات وتتحدد في صورة خطة عامة مركزية وملزمة للتنفيذ باللقانون الصادر بها من السلطة المختصة لكن الخطة ما تلبث أن تنجز للقاعدة التي ساهمت فيها وهذا هو المفهوم الصحيح لشعار: مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ.

(٥) الوعي بأهمية التخطيط

التخطيط ليس مهمة الدولة وحدها، فهو يهم جميع المواطنين ومن مستلزمات نجلعه نشر الوعي التخطيطي لدى المواطنين كافة، كي يساهم كل مواطن بسدوره في

(١) الدكتور شجاء، أصول الإدارة العامة ص ١٦٥، د. عبدالفتاح، الإدارة العامة ص ٢٥٣، د. حسين السوروي/ د. الاعرجي، مبادئ الإدارة العامة، ص ١٨٤ وما بعدها.

تحقيق الأهداف المنشودة من الخطة، وهنا يؤدي الإعلام ولجهزته المختلفة، هذا الدور في نوعية المواطنين.

ونشر الوعي التخطيطي يستلزم بطبيعة الحال وجود الأجهزة الإعلامية النشطة للقيام بعملية الوعي والتوجيه، بحيث يشارك كل عامل بتجارب دوره عن الاقتناع وأمنان طوعي بضرورة التنفيذ^(١).

* مشكلات التخطيط " معوقاته "

يعتمد التخطيط على التنبؤ بالمستقبل، لهذا فنجاحه يعتمد على دقة جهاز التنبؤ وواقعيته وكفأته، ودقة البيانات والإحصاءات المقدمة إليه.

ولكن ثمة مشكلات ومعوقات قد تحول دون نجاحه مثلا:-

١- صعوبة وضع التقديرات الدقيقة

فربما يعتمد القائمون بالأمر معلومات وبيانات قيمة تمت في الماضي، لكسي ترسم خطوط المستقبل ! وهذا هو الذي يدعو لإيجاد أجهزة إحصاء متخصصة تمكننا بأحدث وأصدق المعلومات، كما يدعونا لدراسة الخطط البديلة، وان يراعى المرونة في الخطة الأصلية.

٢- سايكولوجية المديرين القدامى

هؤلاء تحتوي عقولهم وأفكارهم قيما، وتقاليد وأعرافا تمسك بروح المبالغة عندهم، فيقاومون كل تغيير، ويفضلون العمل على ما اعتادوا عليه فالقواعد الجمدة جزء من تفكيرهم الجامد. وبعضهم يكون " شللا " ذات مصالحي ومكاسب، لا يحافظ عليها التخطيط العلمي المدروس.

٣- الهياكل الجامدة لبعض السياسات

وهذه الهياكل ترتبط أيضا ببعض العوامل السايكولوجية فربما توضع خطط لنشاط مؤسسة ما في ضوء ظروفها الواقعية والحالية فإذا ما تبدلت تلك الظروف، تجد عند القائمين في إدارتها صعوبة تبديل أو تغيير الحيلة لكي تتسجم وما أسعد من أمور، فالمؤسسة الغذائية مثلا، والتي تنتج عشرة أنواع من الصناعات، وتشغل ١٠,٠٠٠ من العمال ربما تجد نفسها تحت خيمة ظروف جديدة توجب تقليص الأنواع العشرة إلى ٥ / وتقليص عدد العمال إلى النصف لكي تلغ في خسارة محتملة وفق الظروف المستجدة للمؤسسة ! وقد يحدث العكس الذي يوجب التوسيع، وزيادة عدد العمال، لكن الإدارة المسنولة عند هذه الوحدة تكلف مكتوفة الأيدي كأن الأمر بعيدا عن قنراتها وأقاربتها.

(١) د. عبدفتاح يسمى هذا البحث احتياجات التخطيط ويوجها:-

١- الحقائق ٢- الكفاءات الفردية ٣- الأهداف ٤- تجميع الإحصاءات ٥- تكوين البرامج

٦- إحصائيات إضافية ٧- الخطط البديلة ٨- المراجعة والمتابعة (الإدارة العامة، ص ٢٥٣-٤).

٤- العجز المالي أو الفني

هذه من المشكلات الحقيقية المرة في التخطيط، فقد يصاب المشروع بالشلل بسبب العجز المالي أو الفني المقدم من الجهات الرسمية الوطنية فيضطر للاستعانة بالمعونة المالية أو الفنية من الخارج، لكن هذه المعونة حتى لو تم أمر الحصول عليها، فقد يتأخر وصولها مما يربك العمل ويؤخر الإنتاج من هنا نرجع إلى المسألة الرئيسية دقة المعلومات المقدمة / واقعتها.

مراحل التخطيط

يمر التخطيط بمراحل نوجزها بما يأتي:-

١- الحاجة إلى التخطيط

تظهر هذه الحاجة عند ظهور بعض المشكلات التي تجعل الحاجة إلى التخطيط ضرورة واضحة وملحة، وإلا فكيف العمل لحل المشكلات بغير القيام بجميع الحقائق والمعلومات وتقويمها. أما نتائج الماضي وخبراته فقد وضعت لمشكلات انتهت، أعقبتها مشكلات جديدة بحاجة إلى تخطيط جديد.

٢- تحديد الجهود المطلوبة

لكي نوازن بينها وبين الفرص المتاحة وهدفنا الوصول إلى أقل حد للجهود والنشاطات. لذلك يبدأ التنظيم بوضع خطة تحتاج إلى أقصى الجهود، باعتماد الموارد المتاحة (الزمن، المال، الأفراد، التجهيزات) ثم تحديد الحد الأدنى من النتائج.

٣- تحديد المهمات والأعمال

التي يجب إتمامها في المرحلة الأولى من الخطة قبل البدء في تنفيذ المرحلة الثانية، ثم تحديد الخطوات الواجب اتخاذها واستبعاد، أو اختصار، أو إلغاء الخطوات الأخرى.

٤- تدعيم الجهود

وذلك لأن هيكلة الخطة وحده لا يكفي لضمان النجاح ، لابد من توضيح طرائق التنفيذ وتحديد الأزمّة وتقديم بعض الحوافز لكي تدفع بالخطة في طريق التنفيذ.

٥- مراجعة الخطة

للتعرف على الأخطاء المحتملة، والتقديرات في الاتجاهات كما يلزم مراجعتها لغرض تطويرها ومعالجة مختلف النتائج غير المتوقعة.

مزايا التخطيط

يمكن إيجاز مزايا التخطيط كما يأتي:-

١- نظراً لزيادة المشكلات والتعقيدات التي يمر بها التنظيم يحتاج إلى التخطيط بشكل واضح وهذا يعتمد بدوره على التنبؤ الدقيق بقصد تخفيض الأخطاء والتنبؤ بظروف المستقبل قد استعانت به أغلب التنظيمات لكن التنبؤات تحمل بين طياتها

الاحتمالات. والتنبؤ مازال على معتمدا التقدير ولا يمكن أن يستند إلى قوى ثابتة ومستقرة.

٢- يساعد التخطيط على التخلص من المشكلات وأسبابها وتأكيد على الأهداف البعيدة.
٣- عن طريق التخطيط يمكن تثبيت الاحتمالات المالية بحيث يتمكن التنظيم من الوفاء بالتزاماته تجنباً للمسر المالي.

٤- يشبع التخطيط الشعور بالأمان والاستقرار.

٥- يمكن التنبؤ بوجود الحلقات البعيدة من حيث المال، الأموال، المواد، والحصول عليها في الوقت المناسب والسعر المناسب.

٦- المساعدة على إعداد أهداف محددة للمستقبل.

والتخطيط العلمي السليم / ما هو إلا جدولة لاستثمار جهود القوى العاملة، الأموال المستثمرة، والآلات والتجهيزات لبلوغ أهداف محددة في مواعيد مقررّة. يجمع التخطيط الحقائق ويبحث عنها، وبذلك يحمي المديرين من اتخاذ القرارات المتسارعة ويعدّهم لاتخاذ الإجراءات التي توازن بين الخطة والظروف المستحدثة.

* الحاجة إلى التخطيط الاقتصادي

يمكن أن نلخص الحاجة للتخطيط في النقاط الآتية:-

١. يمكن أن يحقق التخطيط موفورات اقتصادية.
٢. تستخدم الموارد الاقتصادية إلى حدها الأقصى عن طريق التخطيط الاقتصادي.
٣. إشباع حاجات الأفراد إلى أبعد مدى في ظل التخطيط الاقتصادي.
٤. إشباع طلبات الأفراد ورغبتهم إلى أبعد مدى في ظل التخطيط الاقتصادي.
٥. دفع عجلة التنمية إلى الأمام خاصة في الدول النامية.
٦. التوزيع العادل لثمرات التخطيط جميعاً.

* أهداف التخطيط الاقتصادي

- ١- تنمية المناطق المتخلفة، ويتخذ التخطيط فيها شكل إعداد برامج التصنيع التي تعمل مرتبطة مع برامج التنمية الاقتصادية الأخرى.
- ٢- تحقيق الصالة الكافية: تخلق فرص التوظيف أمام القادرين على العمل وبذلك تعطي المال دخلاً يمكنهم من العيش.
- ٣- تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، ونقصد بالاستقرار الاجتماعي الصالة الكاملة في ظل أجور عادلة، ويتطلب هذا درجة من الاستقرار الاقتصادي.

* التخطيط في الدول النامية

تعاني الدول النامية المزيد من المشكلات الاقتصادية وتتمثل في الزيادة المطردة والسريعة في عدد السكان وصغر حجم الأراضي الصالحة للزراعة والاعتماد كلية قطاعاً معيّن من قطاعات الإنتاج، وانخفاض مستوى الدخل السنوي وضآلة الامتار القومي.

وواقع الحال يؤشر صعوبة رفع مستويات المعيشة للأفراد كلفة في الدول النامية، فتمة قيود تنفق في طريق التنمية الاقتصادية، نذكر منها:-

- ١) حجم وإمكانات الموارد الإنتاجية المتوفرة.
 - ٢) طريقة استخدام هذه الموارد ومدى فاعليتها والتي تحدد بطبيعة الحال حجم الإنتاج.
- إن أساس أية خطة للتنمية الاقتصادية هو الاستخدام المثالي للموارد الإنتاجية حتى يمكن أن تصل بهذه التنمية إلى أقصى حد، وهذا يتضمن الزيادة في الموارد الطبيعية والتي تعد في الدول المتخلفة حاجة ملحة ومستمرة.
- وإذا كانت الدول المتخلفة بصدد وضع برامج لتخطيط الاقتصاد القومي فنسبة بيقات وإحصاءات اقتصادية يجب توافرها:-

- الأيدي العاملة.
- الكلفة الإنتاجية.
- عدد ساعات العمل.
- الدخل الفردي وطريقة إنفاقه.
- الاستثمار الفردي.
- الطلب الحكومي على الموارد الإنتاجية.

والخطوة الأولى في طريق التخطيط لتحقيق التنمية الاقتصادية هي الوصول إلى المعلومات الصحيحة، والإحصاءات الدقيقة عن اقتصادياتها والتي في ضوئها يمكن وضع الخطط ورسم السياسات الاقتصادية.

فلا بد من حصر إمكانات البلد النامي، وتحديد طرائق استثمار هذه الإمكانيات حسب توفر رأس المال، والكلفة الفنية، والإدارية. ويمكن تلخيص أركان التنمية في الدول النامية في:-

- زيادة كمية الإنتاج.
 - وزيادة العدالة في توزيع هذا الإنتاج.
 - وتحديد مدة زمنية لبلوغ مستوى اقتصادي واجتماعي معين.
- ومن العوامل التي تحدد درجة التنمية الاقتصادية هي: الموارد الطبيعية، ومن حيث درجة توافرها، وكيفية استخدامها بالإضافة إلى الخبرة الفنية والتكنولوجية ودرجة المهارة في القوى العاملة، والتجهيزات الرأسمالية التي تحدد مجال التقدم الاقتصادي ومداها.

يجب دراسة هذه الإمكانيات وتحديد نوعها من زراعية، وصناعية، وتجارية وتمويلية، ثم العمل على توزيع تلك القوى الاقتصادية على المناطق المتخلفة لإنشاء صناعات جديدة.

ويجب أن تحقق خطة التنمية درجة من التوازن الصحيح بين الصناعات الإنتاجية والصناعات الاستهلاكية بحيث لا يطفئ اهتمامنا بنوع معين على الأنواع الأخرى. ويقع على سلطات التخطيط حينئذ توجيه النشاط الإنتاجي لتحديد الصناعات المختلفة.

* أنواع التخطيط^(١)

١- التخطيط الإداري:

وهو التخطيط الذي يقتصر فقط على تحديد وسائل التنفيذ، فيتضمن بصفة عامة وضع خطط تتعلق بالعمليات الإدارية، مثل التدريب وتعبئة القدرات الفنية وإعداد القيادات الإدارية.

٢- التخطيط القومي:

وهو التخطيط الذي يتم على نطاق الدولة كلها ومن ثم فهو يمتد ليشمل جميع محافظاتنا. والتخطيط القومي قد يكون شاملاً يهدف إلى إحداث تغييرات جذرية في مختلف المناحي الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، ويطلق على هذا التخطيط أسم التخطيط الهيكلي. ويمتاز التخطيط القومي الشامل بما يأتي:-

أ- أنه تخطيط شامل لجميع صور النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة، هادفاً إلى التنمية الكلية في القطاعات جميعها.

ب- أنه تخطيط مركزي، في خطة تشمل الدولة كلها.

ج- أنه تخطيط تفصيلي بمعنى أن الخطة العامة تتضمن تفصيلات للخطط الفرعية.

د- أنه تخطيط إلزامي. فالخطة ملزمة للمحافظات والقطاعات كافة.

هـ- وهو يتطلب وجود جهاز فني على مستوى عالٍ من الكفاءة لكي ينجز المهمة، وجهاز إداري على نفس المستوى.

وقد يكون التخطيط القومي جزئياً، يهدف إلى إحداث تغييرات جذرية في جزء من نشاطها في قطاع معين كأن يتعلق ذلك بالقطاع الصناعي أو الزراعي.

٣- التخطيط الإقليمي:

وهو التخطيط الذي يتناول رقعة جغرافية معينة داخل الدولة أو محافظة معينة من محافظاتنا.

٤- التخطيط طويل الأجل:

وهو الذي يتضمن الخطط التي تصل مدة تنفيذها عادة إلى عشر سنوات أو أكثر فهو يحدد الأهداف الرئيسية بون الدخول في الأهداف التفصيلية أو وسائل التنفيذ.

٥- التخطيط متوسط الأجل:

يمتد مجاله الزمني لمدة تبدأ عادة من ٣/سنوات إلى ٧/ وهذه الخطط تكون غالباً منبثقة عن الخطة طويلة الأجل.

٦- التخطيط قصير الأجل:

يمتد مجاله الزمني لفترة قصيرة قد تكون سنتين أو سنة وهو يهدف إلى التغلب على أزمة من الأزمات التي تواجه الدولة خاصة في المجال الاقتصادي.

(١) تتباين الآراء بشأن التسميات الموضوعة للتخطيط ويمكن مراجعتها في: د. شبحاء، أصول الإدارة العامة، ص ١٧٥. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة ص ٢٥٠ وما بعدها. د. حسين السدوري. د. الأعرجي، مبادئ الإدارة العامة، ص ١٨٤.

ويختص التخطيط قصير الأجل بالعمليات الجارية أكثر من دراسة المستقبل البعيد بينما يختص التخطيط البعيد المدى بدراسة المستقبل. ويتميز التخطيط القصير بالتغير السريع والمستمر ، كما أنه عرضة للخطأ بشكل واضح بالرغم من توافر الإحصاءات والسجلات الضابطة لتوجهاته.

الفصل الثاني

التنظيم Organization

١- مفهوم التنظيم^(١)

إن مكلة التنظيم في الإدارة العلمية، هي المكلة ذاتها التي يتمتع به مهندس المشروع ومنفذه. ومع أنه يمثل المرحلة الثانية من مراحل العملية الإدارية ولكنه فسي واقع الحال يمثل أهم وظائف الإدارة في الحياة المعاصرة، إنه الدماغ الذي يشرف ويرتب مراحل المشروع، ومجالاته كلها. من هنا كان التنظيم والتخطيط أمرين متلازمين وهما وجهان للعملة الواحدة، فالتخطيط لا يمكن أن يحقق النجاح الذي يرجوه دون تنظيم رصين للأجهزة التي تتولى وضع الخطة وتنفيذها.

إنه بحق: عملية تجميع للمهام والوظائف جميعها لكي نصل إلى وحدة تنظيمية متكاملة تعمل خلالها السلطة بقصد تحقيق هدف محدد^(٢) كما عرفوه: بأنه البناء الذي يقدم العمل الإداري، من خلاله وبالتالي تتحقق وظائف الإدارة العلمية فسي واقع الحياة للمجتمع .. فهو: الشكل الذي تصب فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم.

ويذهب بعضهم إلى أن المقصود بالتنظيم الإداري: هو إعمال هيكل المنظمة على الوجه الذي يؤدي إلى تحقيق الأمل لأهدافها فهم يولون عنايتهم على هيكل التنظيم أو تصميمه دون الاهتمام بالجهود البشري داخل التنظيم " جهود الأفراد " لهذا عرفه بعض الباحثين بأنه: تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة. فهو: عمل اجتماعي مستمر، يتم عن وعي وإدراك التنسيق النشاط البشري في مجال معين من أجل تحقيق هدف متفق عليه.

وبلاحظ أن بعض التعريفات تتجه إلى المفهوم الفني للتنظيم إلى: تشكيل الأفراد والوظائف في علاقة إنتاجية، فهو ينصرف إلى الهيكل الإدارية للمنظمة أو الجهاز الإداري، كما ينصرف إلى المفهوم الموضوعي يعني النشاطات التنظيمية ذاتها.

ومن أجل هذا يعد التنظيم من العمليات الفنية الدقيقة والصعبة التي يجسب أن يشارك فيها خبراء فنيون حتى تتحقق الفوائد المرجوة منه، كالإستفادة من مزايا التخصص، وتسهيل وظائف التنسيق والاتصال، والرقابة وإستيعاب الأهداف والخطط

^(١) لمزيد من التفاصيل عن التنظيم يراجع: د. شبحا، أصول الإدارة العامة ١٩٤ وما بعدها.

د. عادل حسن، د. مصطفى زهير، الإدارة، ص ٥٠ وما بعدها. د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٤٠ وما بعدها.

^(٢) د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ١٠٣. د. شبحا، أصول الإدارة العامة، ص ١٩٣ وما بعدها.

Mohit Bhattacharya , Public Administration , P. 104 .

والبرامج وإعمالها على أجزاء المنظمة كافة، مما يعطى العاملين فيها إحساساً بالمشاركة والتعاون، وينمي فيهم الشعور والرغبة بالعمل الجماعي.

ولقد قيل إن تلك التنظيم ظهر في الخرائط التنظيمية، والبحوث أولاً، ثم بدأ الاهتمام بشؤون الأفراد تبعاً^(١)، يتضمن التنظيم في الوقت الحالي اختيار الأفراد الذين يشغلون المراكز المختلفة، كما في الخريطة التنظيمية، ثم تدريبهم بعد التهيؤ للقيام بالنشاط المطلوب منهم، وتحديد العلاقات بينهم.

وعني ذلك أن أي محاولة لدراسة التنظيم من خلال الهيكل دون الاهتمام بالأفراد الذين يعملون فيه هو أمر بعيد عن المنطق. فالتنظيم يؤثر في الأفراد العاملين في هيكله بصورة من الصور الآتية:-

١- يقسم العمل بين أفراد التنظيم وذلك بإعطاء كل فرد مهمة معينة بحيث يتحدد جهده ويتركز اهتمامه في هذا العمل ومضى ذلك أن يختص مدير الأفراد بشؤون العاملين والمدير المالي بوضع الميزانيات.

٢- يعد التنظيم بعض الإجراءات والأنظمة التنظيمية وذلك بوضع إجراءات العمل للالتزام بها وهذا يعطي العاملين أن يضطلعوا بأنفسهم هذه الإجراءات كلما احتاجوا إليها.

٣- ينقل التنظيم الإجراءات الإدارية، وذلك بإصدار القرارات والتعليمات وإيصالها من الأعلى إلى الأسفل، وهذه التعليمات المنقولة إلى العاملين تمكنهم من أداء العمل بالطريقة المطلوبة.

٤- يدرّب التنظيم العاملين وذلك بتقديم البرامج لزيادة المهارات وتدعيم الولاء، ومن المعروف أن التدريب يمكن العاملين من اتخاذ القرارات في الأوقات المناسبة.

٥- يهيئ التنظيم نظاماً للاتصال وذلك بإعداد خطوط ومنافذ الاتصال سواء أكان الرسمي منها أم غير الرسمي وهذا ينقل المعلومات من الأسفل إلى الأعلى والأوامر من الأعلى إلى الأسفل.

ويلاحظ أن مصطلح التنظيم عندما يراد به الجهاز الإداري في هيكله أو بنائه قد يستخدم للدلالة على نظام قائم فعلاً كقولنا وزارة العدل ونقصد بذلك الجهاز الإداري للوزارة، وقد يستخدم المصطلح للدلالة على إنشاء تنظيمات إدارية جديدة، كإنشاء وزارة جديدة للتخطيط. فالتنظيم كمصطلح، لا يعد عملية فورية تتم في وقت واحد، بل هو في الحقيقة عملية متجددة ومستمرة مثله في ذلك مثل باقي مكونات العملية الإدارية. إذ قد يحدث بعد الإتمام من بناء هيكل التنظيم وتشغيله أن تستجد ظروف توجب إعادة النظر فيه، فقد يكشف التشغيل عن نشاطات أساسية وجوهرية لم توضع في الحساب عند إنشاء التنظيم الأصلي، إذ أن هناك نشاطات كانت رئيسة وقت الإنشاء ثم فقدت أهميتها بعد ذلك مما أوجب تحجيمها أو إلغاؤها كلية.

(١) راجع التفاصيل في: المنظمة كنظام مفتوح، هل حلت التأثير المتبادل بين منظمتك والبيئة التي تعمل بها، ص ١٢ (القاهرة - لات).

٢- المبادئ الأساسية للتنظيم^(١)

هناك مبادئ أساسية تنطبق على جميع أنواع التنظيم سواء أكانت في الحكومة أم مشروعات الأعمال ويمكن إيجازها كما يأتي:-

- أ- التنظيم الإداري هو جزء من هيكل القيادة والسلطة في المجتمع الذي توجد فيه، وترتبط المشكلات الإدارية في مصادقتها للتنظيم بحجم نشاطه وإسعاه.
- ب- أن الاتصال بين المنظمات وبين المجتمع هي علاقة ذات اتجاهين والمشكلات والاضطرابات في الهيكل الإداري لأي تنظيم سوف تضاف إلى الاضطرابات والمشكلات الاجتماعية للناس. لذلك يجب على الإداري المسئول أن يفهم طبيعة مسئولياته تجاه المجتمع لأجل تحقيق التنظيم الإداري الفاعل.
- ج- العلاقات الرسمية وغير الرسمية مهمة داخل التنظيم وإذا ضعفت العلاقات بين الطرفين فمن الصعب عندئذ أن تدفع البرنامج بطريق التقدم والتطور بشكل مرض.
- د- التنظيم الإداري تحكمه الروح الجماعية وعلى قيادة التنظيم الابتعاد عن روح الأسر والنهي والافتقار من الروح الجماعية للعاملين، فلهم مزاجهم، إثارة مشاعرهم باتجاه سياسة التنظيم ومصلحتهم، روح التنظيم، وعدم الخوف من فقدان الوظيفة، عدم الخوف من المستقبل، العكس هو الصحيح الركون له والأطمئنان معه.
- هـ- لا ضير من تغيير النظام الإداري إذا تعارض مع التنظيم الاجتماعي. ولابد من التأكيد هنا على العوامل المؤثرة في الهيكل التنظيمي والتي يمكن أن نوجزها في: الحجم، تقسيم العمل، الحاجة إلى التنسيق بين النشاطات، التعاون بين الأفراد، الحالة المعنوية، نطاق الرقابة، ويمكن القول أنه لا يوجد أي شكل نمطي وحيد للتنظيم، والشكل الذي نختاره، هو الشكل الأمثل الذي يناسب النشاط وفي جميع أنواع النشاط فإن العامل المحدد للاختيار هو الحجم، مدى الحاجة إلى تقسيم العمل، توفر الأفراد المهرة، الكفيلة، الأرصة، الاحتياجات التكنولوجية للعمل.
- ويجب مراجعة التنظيم بين مدة وأخرى في ضوء الظروف المستجدة والتي توجب إعادة التوازن مع الأهداف التي وجد التنظيم من أجلها. ولكي يكون التنظيم ناجحا لابد أن يصاحب تقسيم العمل التنسيق بين الأفراد وبين نشاط الجماعات بقصد تحقيق وحدة التنظيم.
- ومن المبادئ الأساسية في التنظيم - بقصد ضمان تدفق الأفكار - هو كيف نحقق الاستخدام الأمثل لنشاط الأفراد، بإثارة الدافع الشخصي، بإثارة روح التعاون الجماعي^(٢) وبمعلومات مرتفعة، والابتعاد عن تصادم خطوط السلطة والمسئولية بالعمل

^(١) Steven Cohen , The Effective Public Manager , P 55.

^(٢) راجع عن هذا الموضوع: هارولد كونتزر + سيريل لوندون ، مبادئ الإدارة ، ترجمة محمود فتحى عمو وموريس ثابري، ص ٢٤٠ (بيروت، نيويورك ١٣٥٠)، ص ٤١. الفصل التاسع.

العمل القيادي الإداري الناجح والمتوازن، مع كل القنوات، ففي الإدارة العلمية التنظيم هو الوسيلة الأساسية لربط نشاط الأفراد باتجاه إنجاز عمل محدد يحقق الهدف المطلوب.

٣- هدف التنظيم

التنظيم الإداري في الحكومة لا يعد غاية في حد ذاته لكنه وسيلة لتحقيق الأهداف العلمية التي تهم الحكومة والدولة. وتتضمن هذه الأهداف تحقيق أمرين:-
الأول: هو تجميع الوظائف في الحكومة بحيث يمكن أدائها بطريقة تتميز بالكفاءة وبطريقة اقتصادية مع تخفيض الأرواج قدر الإمكان.

الثاني: هو تحديد مناطق السلطة والمسئولية في الوحدات الإدارية بحيث تكون موضوعا للرقابة. والنظام السليم للتنظيم الحكومي يجب ألا يمنع التعارض والأرواج وضياح الجهود فحسب، ولكن يجب أن يعطي الضمانات ويشجع على المرونة والتجاوب مع السياسات الجديدة والبرامج الجديدة.

نحتاج إلى التنظيم الإداري لكي نعد إطارا منظما للاتصال، وإصدار الأوامر والتنسيق. ولن نستطيع التنظيمات الضخمة (مثل إدارات الحكومة) أن تعمل بنجاح إذا لم تكن المهمات والوظائف محددة والإستجد أن كل فرد في المنظمة سوف يتدخل في كل شيء ولا يوجد شخص مسئول عن أي شيء بشكل واضح ومحدد ومسئول^(١).

ولكي تعمل الأجهزة والإدارات الحكومية بكفاءة يجب أن تعمل الحكومة حسب هيكل تنظيمي يسمح بالتخصص الواضح للمهام والمسئوليات في الوزارات والإدارات كلها، ويسمح بتفويض السلطة إلى أقصى حد ممكن حسب الكفايات المتوفرة ودرجة المسئولية.

إن التنظيم الرديء أو الهيكل التنظيمي الضعيف^(٢) هو غالبا السبب الأساسي لعدم الكفاءة، والضعف في اتخاذ القرارات في وقت تحتاج فيه الإدارات الحكومية أن تساهم وتعمل على تنفيذ التنمية الاقتصادية والاجتماعية بوتائر سريعة.

يحدد للتنظيم الحكومي توزيع السلطات بين الإدارات المركزية والإدارات المحلية ويحدد العلاقة الإشائية بين الإدارات المختلفة والوزارات المسئولة.

ولا يمكن للتنظيم أن يهمل - وهو يعي أهدافه - ولكن يدور حول عدد كبير من الأفراد يعملون بروح الخلية الواحدة، داخل التنظيم يجب أن يعيش التنظيم هذه المشكلات ثم يواجهها ويحويها. يجب أن يكون نظاما فاعلا للاتصال بحيث يستطيع أعضاء التنظيم فهم التعليمات الصادرة إليهم وتقبلها، وتشجيعهم للعمل بروح المجموعة الواحدة لأجل هدف مشترك يعي الجميع، أن الهدف هدفهم ومبتغاهم.

يهتم التنظيم بهذه العوامل الإنسانية عن طريق تحديد خطوط واضحة للاتصال وعن طريق تحديد نطاق السلطة بحيث لا يتحمل أي فرد مسئولية تزيد عما عهد إليه

(١) د. عبدالقاه، الإدارة العلمية ص ١١١ وما بعدها. د. شجاء، أصول الإدارة العامة، ص ٢٠٠.

(٢) د. عادل حسن، د. مصطفى زهير، الإدارة العامة، ص ٥٧. (الجهاز الإداري) وسوف نتناول دراسة الهيكل التنظيمي في الصفحات اللاحقة.

من إشراف ومراقبة. يبقى السؤال المهم كيف يحقق التنظيم أهدافه ؟ كيف تنجز الدولة مهماتها ؟ وعلى من تعتمد وتعمل ؟ إنه الجهاز الإداري.

٤- الجهاز الإداري وعملياته

يعتبر الجهاز الإداري للدولة، هو المصدر المسؤول عن تنفيذ مهمات الحكومة ومسئوليتها تجاه المجتمع ! فحتى تستطيع الحكومة مباشرة مسؤولياتها بما في ذلك تنفيذ السياسات العامة لابد أن يكون لديها جهاز من الموظفين. ويتطلب تكوين مثل هذا الجهاز إنشاء وظائف يحدد لكل منها سلطاتها ومسئولياتها والاعتمادات المالية اللازمة لها. هذه المجموعة من الوظائف وتلك المجموعة من الموظفين^(١) هو ما يطلق عليه بالجهاز الإداري بالمفهوم العام.

فالثابت أن الوحدة الأساسية التي يركز عليها التنظيم الإداري هي الوظيفة. والفرد الذي يشغلها، وبهذا المفهوم يتكون الهيكل التنظيمي لأي وحدة من مجموعة الوظائف التي تكونه ومجموعة الأفراد الذين يعملون فيها.

ويستلزم تكوين الجهاز الإداري القيلم بعصليات عدة، وهي:

أ : تعيين الوظائف:-

ونعني بذلك تحديد أنواعها ومستوياتها، واعتماد المبالغ اللازمة لها مع القيام بوصف تحليلي لهذه الوظائف، فنحدد إسمها والاختصاصات والواجبات التي تتضمنها والمؤهلات اللازمة لمن يروم الاشتغال فيها. ومثل ذلك الوظائف المطلوبة لإنشاء وحدة صحية تتطلب وظائف للأطباء من سقر التخصصات، وممرضين وممرضات وإداريين، وكتابا، وعمالا، وحراسا ثم تحديدا وصفا لكل وظيفة من هذه الوظائف.

ب : ترتيب الوظائف وتقويمها:-

أي تقسيمها إلى مجموعات مختلفة تبعا لاختلاف خصائصها وأوصافها حسب ما تتضمنه هذه الوظائف من حقوق وواجبات وما تتطلبه من مؤهلات، ثم تقسم كل مجموعة إلى فئات^(٢) عامة ذات أوصاف محددة. والمقصود بتقويمها تحديد فئات الأجور والمتراتب بما يخص كل وظيفة بما يتفق والاختصاصات والمسؤوليات التي تضمنتها.

ج : شغل الوظائف :-

ونعني به تعيين الأفراد في وظائف الجهاز الإداري بالشروط التي تتطلبها كل وظيفة، ومن الطبيعي أن تختلف وسائل أشغال للوظائف العامة من نظام لأخر، والقاعدة

(١) يذكر د. شبحا * أن الوحدات الأساس لأي تنظيم إداري تتكون من مجموعة من الوظائف والموظفين. وتعد الوظيفة: الخلية الأولى في كل تنظيم إداري. وإذا تعد الوظيفة مركزا قانونيا يشغله الموظف، وهي توجد عادة قبل أن يشغلها أحد. لذلك فهي تستل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن من يشغلها. أما الموظف فهو الشخص الذي يشغل الوظيفة بحقوقها وواجباتها. ومن الطبيعي أنه كلما ارتفع مكان الوظيفة في السلم الإداري كلما تطلب ذلك في شاغلها مؤهلات خاصة ومهارات عالية تتناسب مع الواجبات والمسؤوليات التي تتضمنها الوظيفة (أصول الإدارة العامة، ص ٢٠٠).

(٢) راجع تفصيلها في د. حسن، وزهير، الإدارة العامة، ص ٥٨ .

الإدارية السليمة هي:- تعيين أفضل المتقدمين للوظائف العامة بعيدا عن روح الحزبية أو القبلية التي تفسد أجهزة الإدارة وتحول دون تحقيق أهدافها المرسومة.

٥- مكونات الجهاز الإداري

يتكون الجهاز الإداري للدولة من عدة منظمات رسمية، يقوم كل منها ببدء وظيفة معينة - اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية - لتحقيق هدف محدد، مستخدمة في ذلك أنماط سلوكية منظمة ومرتبطة بطريقة رسمية.

والمنظمات الحكومية صفات خاصة تميزها عن باقي أنواع المنظمات. فملكيتها تعود إلى المجتمع ولها قوة كبيرة فيه كما أنها ضخمة بسبب اتساع نشاطها. ويمكن تقسيم المنظمات التي يتكون منها الجهاز الإداري إلى نوعين رئيسيين هما:-

- الوحدات الحكومية^(١)
- الوحدات الاقتصادية
- أ : الوحدات الحكومية:-

يقصد بصطلح الوحدات الحكومية:

- كل وزارة من وزارات الحكومة.
- كل مصلحة عامة أو جهاز يكون له موازنة خاصة بالوظائف.
- كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية.
- الهيئات العامة

والوحدات الحكومية تقسم إلى أربعة أنواع:-

وحدات تنفيذية: وهي التي تتولى مهمة التنفيذ المباشر والفعلي لوظيفة معينة كوزارة التربية مثلا.

١- وحدات معاونية: وهي التي تساعد النوع الأول بوظيفته، وذلك بتقديم الخدمات المختلفة له، وهي تضم إدارة عليا متخصصة، وهيئة إدارية لها خبرة كبيرة في الميدان المعين. ومن أهم الميادين التي تعمل فيها هذه الوحدات ميادين الشراء والتخزين، وتوزيع المنتجات، وتدريب الأفراد، والقيام بالدراسات والبحوث.

٢- وحدات تنسيق: للتنسيق بين جهود الوحدات الأخرى بهدف تحقيق الصالح العام بأقل كلفة ومجهود.

٣- وحدات مركبة: وهي الوحدات التي تقوم بالمهام الثلاث السابقة أي التنفيذ والمعاونة، والتنسيق.

(١) تختلف طرائق التقسيم بين الباحثين، راجع: د. عادل حسين، د. مصطفى زهير، الإدارة العامة، ص ٥٨. وقارن هذا المصدر ب: د. شيحا أصول الإدارة العامة، ص ٢٠٠، وعبدالقاسم، الإدارة العامة، ص ١١٣ وما بعدها. وقارن الجميع بما رتبناه، وسنعود له في: محاضرات في تاريخ الإدارة العربية المقارنة، ص ٣٩.

ب : الوحدات الاقتصادية :-

يطلق اصطلاح " الوحدات الاقتصادية " على كل وحدة لها نشاط اقتصادي وتهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق الصالح العام وتملكها الحكومة. والطابع المميز لهذه الوحدات أنها تجمع بين التنظيم الحكومي والخاص. فهي تخضع للجهاز الإداري للدولة لأنها جزء منه، ولكنها في الوقت نفسه نجدها محددة من كثير من القوانين واللوائح التي تحكمها، وذلك بسبب تمتعها بنوع من الاستقلال الإداري غير موجود بالوحدات الحكومية.

ويشمل هذا الاصطلاح المؤسسات العامة، والشركات المساهمة التي تملكها الدولة. وتلجأ معظم الدول النامية في الوقت الحاضر إلى استخدام أسلوب المؤسسات العامة للقيام بالعبء الأكبر في عملية التنمية الاقتصادية فيها، حتى تستطيع أن تنجز عمليات التنمية والتقدم بوتائر أسرع.

والفرق بين المؤسسات العامة ومؤسسات الأعمال الخاصة أن الأولى تهدف أساساً إلى تحقيق المصلحة العامة، أما الثانية فهدفها الأساس تحقيق أكبر مقدار ممكن من الأرباح، والمؤسسات العامة تهدف إلى تحقيق الأرباح، لكنها تنظر إلى الأرباح على أنها هدف يأتي في المرحلة الثانية بعد تحقيق الهدف الأساسي وهو المصلحة العامة للمجتمع.

وتدار المؤسسات العامة بأسلوب هو أقرب إلى أسلوب إدارة المؤسسات الخاصة منه إلى أسلوب إدارة الوحدات الحكومية، فهي تدار عن طريق مجلس إدارة تعين الحكومة كل أعضائه بصفتها صاحبة رأس المال.

٦- تقسيم الوحدات الإدارية^(١)

يختلف تقسيم الوحدات الإدارية من نظام لآخر وذلك تبعاً لاختلاف أساس التقسيم ويتم هذا التقسيم وفقاً لمجموعة من الأسس هي كما يأتي:-

أ : التقسيم على أساس جغرافي أو إقليمي:-

ويعني ذلك تقسيم نشاط المنظمة إلى وحدات إدارية بحيث يتولى كل قسم أو وحدة الاختصاصات الإدارية التي تتصل بقرعة جغرافية معينة أو بإقليم معين. وهذه الوحدات قد تكون تابعة للتنظيم الإداري المركزي بالعاصمة ومثال ذلك فروع الوزارات. وقد تكون هذه الوحدات وحدات إقليمية مستقلة، ذلك مثل وحدات الإدارة المحلية المتمثلة في المحافظات والمدن والقرى وهي التي تنشأ لإدارة أجزاء محددة من أرض الدولة وتكون مستقلة عن السلطة المركزية في العاصمة.

ولهذا التقسيم عدة مزايا، فهو يخفف العبء عن السلطات المركزية ويربط بين السلطات المركزية والوحدات المحلية - ويقرب الخدمات إلى محتاجيها، مع الأخذ بعين الاعتبار الحاجات المحلية. ويسرع باتخاذ القرارات في الوقت المناسب مما يعطيها

(١) للتوسع في هذا الموضوع: راجع د. شيما، أصول الإدارة العامة، ص ٢٠٤. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ١٠٩.

القاعلية المناسبة. ولا ننسى أن هذا التقسيم يعتمد على القوى المحلية العارفة بظروف المحافظات، ويصل على رفع مستوى قدراتها، ويصل على تدريبها، وتنشيط قدراتها القيادية، ثم الوصول بها إلى المناصب المركزية في العاصمة.

ب : التقسيم على أساس الوظيفة أو العمل:-

يقوم هذا التقسيم على أساس تجميع الأعمال والنشاطات المتشابهة كافة من حيث طبيعتها لتكون من اختصاص وحدة إدارية واحدة فهو يعتمد أساساً على مبدأ تقسيم العمل، ومثال ذلك تجميع كل ما يتعلق بالنشاط الاقتصادي في وزارة واحدة هي وزارة الاقتصاد وهذا النمط من التقسيم يتسم بالبساطة والمنطق ويؤكد أهمية الوظائف الأساسية للوحدة فضلاً عن أنه يصل على إبراز دور الشخصية القيادية في التنظيم الإداري، كما يسمح بمبدأ تفويض السلطة.

ج : التقسيم على أساس الصلاء أو المستقلين:-

تبعاً لهذا التقسيم يقسم الجهاز الإداري إلى وحدات تخدم كل منها نوعية معينة من الصلاء ، فالأعمال المتعلقة برعاية الشباب يمكن تجميعها في وحدة يطلق عليها وزارة الشباب. وينطبق القول نفسه على وزارة خاصة بالزراعة والمزارعين.

د : التقسيم على أساس الإنتاج:-

يعتمد هذا التقسيم على أساس نتائج النشاط أي بثمرته، فيكون طبقاً لنوع الخدمة التي تقدمها المنظمة، كتقسيم الجامعة إلى كليات، فنشاط هذه الكليات مماثل ولكن نتائجها يختلف، كذلك تقسيم المستشفى العام إلى أقسام متعددة، وبهذا التقسيم يمكن الاستخدام الأمثل للمهارات الشخصية، ومن مزايا التخصص سهولة الرقابة وتحديد المسؤولية عن طريق قياس النتائج لكل مسئول في كل وحدة.

هـ : التقسيم على أساس المعدات:-

ويعتمد هذا التقسيم على تجميع كافة النشاطات التي تنصف بإتمام نوع معين من العمليات في وحدة إدارية واحدة، مثال ذلك إنشاء مؤسسة عامة تتولى التشييد والبناء للجهاز الإداري كله في الدولة.

والمبادئ الخمسة التي نبتناها للتنظيم^(١)، هي ليست كل المبادئ التي ينطلق عليها المختصون في الإدارة العامة، فقد حدها آخرون بعشرة، وغرهم باثني عشر، وإن ندخل في تفصيل العدد، أو سبب الخلاف بقدر ما سوف نركز على أهم ما اتفقوا عليه من مبادئ، ثم الإجماع عليها.

(١) قصد بمبادئ التنظيم مجموعة التوجهات العلمية التي يجب اتباعها في تسيير شؤون العمل لدخول الوحدات الإدارية. وهي مجرد توصيات لا تلتزم الإدارة بتطبيقها حرفياً، لكن الأخذ بها يؤدي إلى كفاءة العمل الإداري. وهي مبادئ يتفق أغلبها بتنظيم عمل الأفراد لدخول الجهاز وهو في حالة ديناميكية.

٧- المبادئ الأساسية للتنظيم:-

أ- وحدة سلطة القيادة في الدولة:-

لقد أدى اتساع نشاط الدولة إلى اتساع الوحدات الإدارية التي يقع عليها عبء تنفيذ السياسة العامة للدولة. ومن الطبيعي جداً أن يؤدي تعدد هذه الوحدات إلى وجوب قيام سلطة قيادة عليا واحدة في الدولة تخضع لها جميع هذه الوحدات سواء أكانت مركزية أم لامركزية^(١) وتختص سلطة القيادة في الدولة بصفة رئيسة على رسم السياسة العامة للدولة وتحديد أهدافها.

وإذا كان لمبدأ وحدة سلطة القيادة في الدولة ميزة التوحيد في سياسة الدولة وأهدافها، فإن هذا المبدأ يصل في الوقت ذاته على حدوث التنسيق الفاعل بين الوحدات الإدارية، كي لا تسير كل منها في ذلك مستقل، فلا يتحقق هدف اللقاء المشترك في المنظومة المتكاملة، نحو تحقيق السياسة العامة للدولة بأسرها.

فوزارة التربية لا تستطيع إنجاز مهماتها دون الاستعانة بوزارة الصحة والإسكان والداخلية، فالمهام متشابهة، فكان لابد من وجود سلطة قيادية واحدة مركزية تتولى مهمة التنسيق بين الوحدات الإدارية فضلا عن رسم السياسة العامة، التي تمثل جوهر سلطة القيادة.

وتتمثل سلطة القيادة في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية^(٢) حيث يختص برسم السياسة العامة للدولة، ويترك للوزراء سلطة تنفيذها تحت إشرافه. وإذا كانت سلطة القيادة تتمثل في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية فإنها تكمن في النظام البرلماني في مجلس الوزراء، حيث لا يكون لرئيس الجمهورية سوى سلطات إسمية، أما السلطات الفعلية في رسم السياسة العامة، ومتابعة تنفيذها والتنسيق بين جميع الوحدات فتكون لمجلس الوزراء.

ب- وحدة الرئاسة والأمر:-

ويعني هذا المبدأ أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر في نطاق منظمة معينة في مصدر واحد، بحيث يكون للمرعوس دخل هذه المنظمة سوى رئيس مباشر واحد يتلقى منه الأوامر. وإذا شئنا التوضيح أنه يعني: تحديد رئيس إداري واحد لكل مجموعة من المرعوسين يتلقون منه الأوامر ويصبح هو المسئول عن توجيه من يعملون تحت إمرته.

^(١) بعد تحديد هيكل التنظيم الإداري في ظل المركزية، توجد بعض الأساليب يجب مباشرتها خارج الوزارات، بتوكيلها إلى المراتب الدنيا في الجهاز الحكومي أو إلى السلطات المحلية مع إعطائهم سلطات تتفق مع هذه المهمات. ويتم توكيل بعض السلطات عن طريق اللامركزية الجغرافية وذلك بتوكيلها إلى المكاتب المحلية لكي تعمل بشرف الحكومة أو الوزارات، مع خضوعها للرقابة والتفتيش من الإدارات المركزية. للتوسع في هذا الموضوع يراجع: د. شميما، أصول الإدارة، ص ٢٤١ وما بعدها. د. عبدالفتاح، ص ١١٨. د. حيتور، ص ٣٩. ولنا لهذا الموضوع عودة.

^(٢) هيكل النظام الرئاسي يتكون من "رئيس الدولة، رئيس مجلس الوزراء" الوزراء، نواب الوزراء. د. حيتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٣٩.

ويضمن تطبيق هذا المبدأ: وحدة الأوامر والتعليمات الصادرة إلى كل مرعوس، مما يؤدي إلى إقرار النظام، كما يضمن ميزة تحديد المسؤولية، فهي توجد حيثما توجد السلطة وتضمن إذا ما تجزأت السلطة. واحترام تدرج المستويات عند إصدار الأوامر، فيجب أن يكون تعامل المدير الأعلى مع أحد أتباعه غير المباشرين من خلال الرؤساء المباشرين. وإذا حدث واضطر الرئيس الأعلى إلى تخطي الرئيس المباشر إلى من دونه في المرتبة، فيجب عليه أن يحيط الرئيس المباشر علما بما أصدره مسن أوامره إلى المرعوسين بأسرع وقت ممكن، كي ينظم العمل في الوحدة الإدارية.

وثمة استثناء في هذا المبدأ يتعلق بالوظائف الإدارية ذات الطابع الفني، حيث يتلقى المرعوس أوامر من رئيس فني متخصص في وزارة الخزائنة ويتلقى أوامر مسن رئيسه الإداري. فالمرعوس في مثل هذه الحالة مطالب بتنفيذ أوامر الطرفين. ومن الأمثلة الواقعية في هذا الخصوص خضوع مديري الحسابات في الوزارات، والمحافظات من الناحية الفنية للمالية، ومن الناحية الإدارية للجهات التي يصلون فيها، ولجامعة عدن تجربة فيها بعض المرارة بهذا الخط من الحالات، خاصة في الحسابات؟

ج- وجوب تطبيق نطاق الإدارة الفعلي ونطاق الإدارة الرسمي

"النطاق المعطول للإشراف أو التمكن" :-

هذا المبدأ مهم جدا في الإدارة العلمية وتوجزه بمصطلح "التمكن" أي تبيان عدد المرعوسين الذين يراجعون مباشرة مديرا أو رئيسا معينا، بحيث يستطيع بكفاءة القيام بأعمال الإدارة اتجاههم وتقسيم وقته عليهم بقتباه وحيوية. فكيف يتم ضبط العلاقة بين المدير بالوحدات الأدنى منه مباشرة وتمرعوسيه المباشرين في خط السلطة. فلو افترضنا أن مؤسسة إدارية يقوم بإدارتها "المدير العام" وأن هذه المؤسسة بها خمس وحدات للتخطيط، للتنفيذ، للشؤون المالية، للمشتريات للمبيعات وأن كل وحدة من هذه الوحدات يكون على رأسها مدير، ومديرون مساعدون وعدد من الموظفين. فإذا أردنا أن نحدد نطاق الإدارة فيما يتعلق بالمدير العام في هذه المؤسسة، فبقنا نحكي العلاقة بين هذا المدير، ومديري وحدات: التخطيط، والتنفيذ، والمالية، والمشتريات، والمبيعات، أي خمسة أفراد دون علاقة المدير العام بالمديرين المساعدين أو ببقية المرعوسين الذين يصلون في هذه الوحدات، وإذا أردنا أن نحدد نطاق الإدارة لكل مدير من مدراء الوحدات الخمس، قلنا هي: العلاقة بين كل مدير وحدة من الوحدات الخمس السابقة والمديرين المساعدين فيها. وهنا نقول أن نطاق الإدارة للمدير العام هو ٥ / أفراد. أما نطاق الإدارة لمديري كل وحدة من الوحدات الخمس بعدد المديرين المساعدين الذي يقوم المدير الواحد بالإشراف والرقابة عليهم، وليكونوا عشرة. هذا ما نغنيه بنطاق الإدارة أو الإشراف أو التمكن.

أما إذا لم يتمكن المدير العام من إدارة هذا العدد لأن طاقته لا تتسع لأكثر من ثلاثة، قلنا أن نطاق الإدارة الفعلي أضيق من نطاق الإدارة الرسمي، أما إذا كان المدير العام يتمتع بقدرة فكلية في الإدارة بحيث يستطيع أن يقوم بجدارة بأعمال الإدارة لعدد يزيد على ٥/ قلنا أن نطاق الإدارة الفعلي أوسع من نطاق الإدارة الرسمي. والتنظيم

الفعلي الناجح، هو أن يكون فيه: نطاق الإدارة الفعلي للمدير مطبقاً لنطاق الإدارة الرسمي، ولكن كيف نوفق في تحديد نطاق الإدارة بالشكل الذي يضمن لنا سير العملية الإدارية بكفاءة، بعيداً عن الارتباك ؟ لأجل هذا الهدف لابد من أمرين.

الأمر الأول:

الحيلولة دون أن يكون نطاق الإدارة الرسمي أوسع من نطاق الإدارة الفعلي.
فلا نغالي في عدد المرعوسين المباشرين من حيث زيادة العدد.

والأمر الثاني:

الحيلولة دون أن يكون نطاق الإدارة الفعلي أوسع من نطاق الإدارة الرسمي.
أي لابد أن نحدد العدد المفعول من المرعوسين الذي يستطيع الرئيس الواحد إدارتهم بفاعلية، فطبي أي أساس يكون هذا التحديد ؟ هناك ثلاثة اتجاهات أو ثلاث مدارس، هي:-

• المدرسة الكلاسيكية:

تعتمد المشاهدة، عن طريق الملاحظة ودراسة أوضاع المديرين في تنظييمات متغاربة وتحليلها. وقد حدد بعضهم عدد هؤلاء المرعوسين بين ٤ ، ٨ في المستويات العليا، وبين ٨ ، ١٥ في المستويات الدنيا.

• مدرسة العملية الإدارية:

وهم يذهبون إلى عدم وجود عدد ثابت ومحدد لعدد المرعوسين الذي يستطيع المدير الواحد الإشراف عليهم أشرفاً فاعلاً، ذلك أن تحديد العدد يخضع لعدة ظروف ومتغيرات غير ثابتة، يرجع بعضها إلى الرئيس (المدير) نفسه، وبعضها الآخر يرجع إلى المرعوسين.

فقدرة المدير تتوقف على نطاق الوقت المتوفر له، ومدى قوة ونطاق اقتباهه، وديناميكية شخصيته وثقافته وخبرته في نفسية من يتعامل معهم.

ولما يتعلق بالمرعوسين فنطلق الإدارة هنا يتسع كلما كان المرعوسون قادرين على أداء مهماتهم وواجباتهم دون الرجوع إلى المدير باستمرار، فمثل هؤلاء لا يحتاجون للاتصال المستمر بالمدير، فهم يميزون بين الأمور المهمة، والمهمة جداً، والخطيرة ، ويطبق نطاق الإدارة كلما اتسعت دائرة الاتصال بين الرئيس والمرعوسين ولأنه الأسباب !! فالموازنة إذن تتوقف على العوامل التي تؤثر سلباً أو إيجاباً في مدى الاتصال بين الطرفين: المدير ومرعوسيه ! ولكن ما هي هذه العوامل التي تصل على تحديد نطاق الإدارة إتساعاً أو ضيقاً، أنها باختصار؟

- ١- مستوى إعداد المرعوسين وتدريبهم
- ٢- وضوح التفويض
- ٣- سلامة التخطيط
- ٤- سلامة الاتصال وسهولته
- ٥- وضوح السياسات والقواعد والإجراءات

٦- معدل التغيير، فثبت التنظيم وأهداف الخطط يؤدي إلى استقرار السياسات والقواعد، الأمر الذي يؤدي إلى وضوح وتبسيط لعلاقة الرئيس بالمرعوسين لهذا السبب يتسع نطاق الإدارة في المنظمات القديمة وعلى العكس من ذلك المنظمات الحديثة.

٧- قرب موقع الوحدات

٨- بساطة العمل

٩- تشابه الوظائف التي يشرف عليها المدير

١٠- طبيعة معدلات الرقابة للكشف عن أخطاء المرعوسين.

* مدرسة جريكونيس:

يرى هذا الباحث الفرنسي أنه: كلما ازداد عدد المرعوسين كلما أدى ذلك إلى تعدد الإدارة. فمن مصلحة العمل في التنظيم أن يعمل الرئيس ما أمكنه على تقليل عدد تابعيه ومعتمدا على مجموعة من العلاقات:-

أ- العلاقات الفردية المباشرة.

ب- العلاقات الجماعية المباشرة.

ج- العلاقات المتكاملة = حيث يتشاور المرعوسون مع بعضهم سواء أكان ذلك على أفراد أم مجاميع للخروج برأي يرتضونه، وإلى المدير الرئيسي يرفعونه.

د- عدم تركيز السلطة^(١)

- مفهوم السلطة:-

يلخذ التفسير التقليدي للسلطة الزاوية القانونية فتعرف السلطة على أساس أنها الحقوق والالتزامات والواجبات، فلاذ يملك السلطة - في هذا المعنى - له الحق في أن يطلب الطاعة، والآخر الذي يتلقى الأوامر عليه واجب الطاعة. وإذا أخذنا المدخل القانوني في تفسير السلطة يمكننا القول أن صاحب السلطة هو الشخص الذي له الحق القانوني بطلب طاعة الغير له، وهذا يعني أن هناك نظما معينا فرضه القانون يقبله العاملون على أنه إلزام والذي ينص على أنه في ظل بعض الظروف، فبأن الآخرين سوف يقبلون القرارات التي يتخذها الشخص الأول.

والنظام القانوني غالبا ما ينشئ الالتزام بمعنى أن القانون يساعد أصحاب السلطة الذين يرغبون في أن يملرسوا حقهم في مباشرة السلطة بموجب القانون.

والسلطة في الأجهزة الحكومية والمشروعات العامة، تجدوا مركزها في قمة التنظيم الهرمي، حيث يتم تفويض أجزاء كبيرة منها إلى المساعدين المباشرين ثم إلى مساعديهم، بمعنى تسلسل هذا التوكيل في السلطة الذي يظهر في الخريطة^(٢) التنظيمية حسب التسلسل الموضوع حتى تصل إلى قاعدة الهرم الوظيفي أو قاعدة الإدارة.

(١) د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ١٢٣ وما بعدها ص ١٧٠ د. شيما، أصول الإدارة العامة، ص ٢٦٢ وما بعدها. د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص ٢٥٩ د. حبتور، محاضرات، ص ٥٩.

(٢) تعد الخريطة التنظيمية أداة مفيدة تظهر عليها الوحدات الأساس للوزارات والمؤسسات وتعد بمثابة مرجع يوضح العلاقات الإنشائية داخل. وطالما كان التنظيم كله بما يتضمنه من سمات ووظائف

- طاعة السلطة:-

كثيرا ما يؤدي الموظف عملا وفقا للطريقة التي أمر بها، ويقوم به دون أن يسأل عن بعض المنحى الفنية في هذا القرار بالرغم من عدم موافقته عليه فلماذا يطيع هذا الموظف الإجراءات المنصوص عليها كلها؟ ويعكس هذا قد نجد موظفا آخر - على الرغم مما لديه من تعليمات وأوامر - يتلمس هذا الأمر، وقد يرفض صراحة القيام به. فلماذا العصيان هنا؟ والطاعة هناك؟ فما هي أسباب الطاعة؟ وما هي الحدود لهذه الطاعة؟

- السلطة والثقة:

يقبل الأفراد المقترحات والأوامر الموجهة لهم من الآخرين لأنهم أهل ثقة، وفي كثير من التنظيمات يوجد بعض الرؤساء الذي يسمح لهم ماضيهم أو سمعتهم من أن يكون لهم تأثير ضخم في الآخرين فتقبل مقترحاتهم كلها دون تحليل أو مناقشة. وتعتمد سلطة الثقة: الكفاءة، والخبرة، والسعة والشهرة الحسنة.

- السلطة والانتماء إلى الجماعة:

أن أكثر الناس عندهم استعداد كبير لقبول القرارات التي تقبلها الجماعة التي ينتمون إليها، لذلك فمن الطبيعي أن نتكلم عن قبول السلطة بواسطة الجماعة بدلا من الأفراد، وأوضح ما يتضح ذلك في التنظيمات الحرفية والنقابية.

- السلطة والجزاءات:

من الأسلحة المعروفة التي يستخدمها رؤساء الوحدات الإدارية، سلاح الجزاءات، بعضها يدخل السرور في نفوس حاصليلها وبعضها الآخر يدخل السخط وعدم الرضى (العقوبات)، وسلطة فرض الجزاءات والعقوبات محدودة، وذلك لأن أغلب الرؤساء في الحكومة، والإدارة، إنما يعملون في ظل نواحي الخدمة في الإدارة العامة والتي تفقد من إمكانية فرض الجزاءات.

- السلطة القانونية:

يشعر العاملون في التنظيم بأنه الواجب يفرض عليهم العمل وفقا للنظام والقواعد والإجراءات الموضوعة داخل التنظيم. هذه الإجراءات توضح طريقة أداء العمل وحل المشكلات. إن قبول الموظف الانضمام إلى التنظيم يتضمن التزامه بقبول الأوامر التي توجه إليه من الرؤساء الذين يعملون في المستويات الإدارية المتدرجة لأن طاعة الرؤساء واجبه وإن السلطة القانونية سلطة إلزامية. إذن طاعة السلطة في التنظيم مسألة أساسية في الإدارة العامة ومن خلالها يفرض المدير سلطته، هذه السلطة التي تسعى الإدارة العامة إليها، للحيلولة دون تركيزها، فتوزع اختصاصاتها على أساس اللامركزية أو المركزية.

عرضه للتغير لذلك فإنه من الحكمة مراجعة هذه الخرائط بين وقت وآخر حتى لا تكون متخلفة عن مظاهر التقدم. والخرائط توضح ارتباط الإدارات بعضها ببعض عن طريق خطوط السلطة والاتصال. وتظهر الخريطة هيكلا حسب ما هو مفروض أن يكون وليس ما هو قائم بالفعل.

• التفويض الإداري كوسيلة من وسائل عدم تركيز السلطة^(١)

- ماهية التفويض:-

إن مفهوم تفويض السلطة الإدارية Delegation أن يعهد الرئيس الإداري "المفوض" بجزء من اختصاصاته لأحد المديرين الآخرين في المستويات الأدنى منه "المفوض إليه" فيحق لهذا أن يصدر قرارات فيما فوض فيه دونما حاجة للرجوع إلى الرئيس المفوض أو هو: أن يعهد موظف بمقتضى قرار ببعض اختصاصاته لموظف آخر. أو أنه يعطي: الإجراء الذي تعهد بمقتضاه إحدى السلطات إلى سلطة أخرى أو إلى فرد، بصفة مؤقتة بجزء من اختصاصاتها على وجه مشروع.

والتفويض لا يعني أن يتخلى الرئيس الإداري عن سلطاته أو مسؤولياته بل هو مجرد طريقة الفصل لإجازة الأعمال بمرعة وبكفافية، ويتبع ذلك أن يكون للمفوض دائما الحق في إلغاء التفويض وسحب، وقد يكون التفويض كتابيا، وهذا هو القالب، ويمكن أن يكون شفهيًا، ويمكن أن يكون صريحا ويمكن أن يكون ضمنيا، وربما نجد تفويضا مطلقا من حيث المدة، أو مقيدا بزمان معين غير أن التفويض لا يمكن بساى حال من الأحوال أن يكون كليا شاملا للاختصاصات الرئيسة جميعها للرئيس الإداري.

فعندما يرخص الإداري أن يفوض جزءا من سلطاته فهو إنما يعمل على إضعاف مركزه ذلك لأنه سيصبح عاجزا عن أداء كل الأعمال والمهام المطلوبة منه، ولن يمكن المساعدين من تنمية كفاءتهم. وهو قد يخشى أن يسبب التفويض في إضعاف مركزه ولكن واقع الحال هو العكس تماما، فلن ينجح في وظيفته فالأحرى به أن يكون قد درب مجموعة من موظفيه على ممارسة العمل وتحمل المسؤولية، بما فيها مسؤوليته في تفويض السلطة لهم.

إن الأخذ بنظام التفويض في الاختصاص من الوسائل الناجحة في عدم تركيز السلطة الإدارية، حيث يعهد المدير بجزء من اختصاصاته إلى بعض مساعديه وبذلك يخف عبء العمل عن كاهله، ويتفرغ هو إلى المسائل الأساسية، فيعطى بها جل طاقته ووقته واتباعه.

- مزايا التفويض

- ١) فاعلية الإدارة في تحقيق أهدافها، حيث يؤدي إلى الاقتصاد في الوقت وتفرغ الرؤساء للأمور الإدارية المهمة.
- ٢) زيادة عنصر الثقة والروح المعنوية للمرعوسين.
- ٣) زيادة فاعلية المشاركة الفاعلة في صنع القرارات وتحديد المسئولية.
- ٤) يؤدي إلى اكتشاف العناصر ذات المواصفات القيادية في المرعوسين.

(١) د. شبحا، أصول الإدارة العامة، ص ٦٥، وما بعدها، د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ١٤٢ وما بعدها. وهو ينكر: كلما كان خط السلطة الذي يربط بين قمة التنظيم وبين كل مرعوس في التنظيم واضحا، كلما كان اتخاذ القرارات واضحا والاتصال وثيقا. يؤكد ضرورة كفاية السلطة الموكلة للمدير. وإن مسئولية المرعوس أمام الرئيس هي مسئولية مطلقة يوطرها مبدأ تكافؤ السلطة والمسئولية، ومبدأ وحدة الرئاسة أو القيادة.

هـ يفضل هذا الأسلوب على أسلوب توزيع الاختصاصات وما يتطلبه من صدور قوانين أو قرارات جديدة ، فإذا كانت مزايا التفويض بهذا الوضوح والأهمية فلماذا يا ترى يتردد بعض الإداريين الكبار في تفويض بعض اختصاصاتهم؟

١- الرغبة في تركيز السلطة والتمتع بمكانتها.

٢- الرغبة في منع إعطاء الفرصة للغير للترقى.

٣- اتعدام الثقة بين الرؤساء والمرعوسين.

٤- خوف القياديين من إضعاف مركزهم.

٥- نقص الوعي والنضج الإداري ، عند بعض الرؤساء.

- المسئوليات التي لا يجوز للمدير التفويض فيها

(١) المسائل المالية لخطورة أهميتها.

(٢) مسئولية وضع الخطط الخاصة بالمنظمة وتفسيرها وما يحيط بتطبيقها.

(٣) القرارات النهائية الخاصة باختيار العاملين معه، وترقيتهم.

(٤) عمليات التنسيق بين وحدات المنظمة وبين المنظمة ككل والمنظمات الأخرى.

(٥) القرارات المهمة في سياسة عمل المنظمة وتعيين المرشحين للوظائف الرئيسية فيها.

هذه الأمور لا يجوز التفويض فيها لكونها مسائل رئيسة تتعلق بكيان المنظمة وسياستها ومستقبلها في النجاح ولكن ما هو شروط نجاح التفويض نفسه.

- عوامل نجاح التفويض:

(١) الرغبة الحقيقية لدى المدير في إعطاء بعض مساعديه فرصة الظهور والتمتع بسلطة اتخاذ القرارات.

(٢) استعداد الرئيس لتقبل أخطاء المفوض إليهم وعدم تدخله في الصغيرة والكبيرة.

(٣) الثقة التامة بالمفوض له.

(٤) القدرة الذكية للمفوض في الإشراف على مسار منظمته ككل، لكي يتأكد أن مسار العمل يسير سيرا طبيعيا.

(٥) اختيار المفوض من بين القدرات الكفوءة لتولي المسئولية مع التدريب والإعداد لذلك.

(٦) يفضل أن يكون التفويض مكتوبا وواضحا، فتحدد المسئولية بدقة.

(٧) أن يعطى المفوض من السلطة ما يكفي لإداء مهمته والتأثير في الناس.

هذه مسألة مهمة: فليست السلطة مركزا أو منصبا أو حقا مشروعا وليسست السلطة في إصدار الأوامر ولكن السلطة هي التأثير في الناس. والأساس الحقيقي للسلطة ليس في الفرد الذي يمارسها، أساسها الحقيقي يرتبط بالوظيفة، وتستمر معها مهما اختلف الأفراد الذين يتولون هذه الوظيفة. ولا توجد السلطة في نقطة واحدة ولكنها توجد مع الطاقة والقدرة والفهم الصحيح، والحكم الصائب، والقدرة على التصور عند الفرد الذي يشغل مركز السلطة.

هـ- عدم صلاحية اللجان للقيام بوظائف الإدارة التنفيذية:-

يوجد في الوقت الحاضر اتجاه واضح في الحياة الإدارية نحو تكوين اللجان^(١) لكونها أكثر مقدرة، وخبرة، في اختيار القرار السليم للروح الجماعية في عملها، وابتعادها عن التسلسل أو الاستبداد الفردي.

إلا أن جقبا كبيرا من الإداريين ذوي الخبرة العملية يؤكدون عدم صلاحية هذه اللجان للعمل الإداري الذي يحتاج إلى سلطة الحسم السريع في إصدار القرارات واستنادا إلى ذلك يميل هؤلاء إلى ترجيح وجود رئيس واحد على رأس كل وحدة إدارية له سلطة الحسم في القرارات.

إن سلبية عمل اللجان في الأعمال التنفيذية للإدارة هو إصدارها القرارات التي تمثل رأي الأكثرية الحاضرة لجلسات اللجنة، كما أن صدور هذه القرارات باسم الجميع يخلق الجميع الشعور بالمسئولية مما يدفعهم إلى التوكل، ولا ننسى إضاعة الوقت في مناقشات لا طائل تحتها في حين يحتاج القرار إلى سرعة البت والتطبيق.

وقد يكون التعيين في هذه اللجان بعيدا عن كفاءة الأشخاص وقدراتهم، تحكمه العلاقات على الرغم من التكاليف المالية الباهظة التي تتحملها الميزة من جراء رواتبهم، لهذا نجد قراراتها تنسم بالبطء وهي في الوقت ذاته تشغل الإداريين الناجحين عن مهماتهم الأساسية. وقد يضطر الأعضاء في حالة الاختلاف إلى الأخذ بالرأي الوسط للتوفيق بين الآراء وهذا قد يقود إلى الرأي الخاطئ.

مع هذا لا يعني هذا الرأي إلغاء عمل اللجان نهائيا، فبعض الأعمال الإدارية بحاجة إلى لجان، مثل:-

١- البحث عن سياسة معينة في العمل.

٢- الكشف عن الخلل في العمل الإداري.

٣- وضع قواعد تنظيمية علمية.

٤- ممارسة السلطة التأديبية.

٥- دراسة القضايا التي تمس مصالح الجمهور.

ومثل هذه اللجان لابد من وضع أسس نجاح عملها: فتحدد مسؤولياتها والغرض من تكوينها وصفات أفرادها ممن يعملون في هذه اللجان فضلا عن إعادة تشكيلها من حين إلى آخر.

^(١) اللجان: اللجان قد تكون دائمة، أو مؤقتة وهي على ثلاثة أنواع: لجان للدراسة والبحث، تشكل من متخصصين فنيين، كاللجان الخاصة بأمور التجارة الخارجية، ولجان تنسيق بين مختلف أوجه الأنشطة المتباينة التي تقوم بها مجموعة من الوحدات، لجان تنفيذية لها سلطة البت في اتخاذ القرارات مثل لجان المشتريات التابعة للجهات الإدارية. (راجع التفاصيل بتوسع، د. عبدالفتاح، الإدارة العامة) ص ٣٩٣. مقارنة بـ: د. شوحا، أصول الإدارة العامة، ٢٥٢.

و- التزام والتعادل بين السلطة والمسئولية:-

ولكن ما هي المسئولية إنها " محاسبة الأفراد عند أداء الواجبات، أو أنها قوة لمفاهيم أخلاقية خاصة تحكم تصرفات الفرد في حالة وجود رغبات متعارضة. فالعنصر الأساسي في المسئولية هو الالتزام بأداء عمل والمحاسبة عليه ".

وحيثما تمارس السلطة تتشا المسئولية، وتحقيق هذا التزام يتمشى وفكرة العدالة الإدارية التي تأبى تقرير مسئولية الإنسان دون أن تسند إليه سلطة. إذن السلطة والمسئولية متلازمان متعلقتان وتأسيسا على ذلك يجب أن يمنح الرئيس المسئول القدر المعقول من السلطة الكافية لتحقيق الأهداف المرسومة.

ز- ضرورة تحديد الواجبات والمسئوليات بدقة:-

ويعني هذا المبدأ وجوب أن يعرف كل فرد في المنظمة الإدارية واجبات وظيفته بدقة وحدود سلطته ومسئوليته لأن الإخلال في هذا المبدأ يؤدي إلى الارتباك في العمل وخلق الاحتكاك بين الموظفين في إطار مسئولياتهم وواجباتهم.

ح- مبدأ التخصص:-

بعد ظهور الثورة الصناعية وانتشارها وتقدم الاكتشافات العلمية، وتطبيقاتها التكنولوجية، ظهرت الحاجة ماسة إلى مبدأ التخصص الإداري وتأكيد على تجزئة العمل وتقسيمه بين العاملين في الوحدة الإدارية، وبذلك يستطيع كل عامل تنفيذ العمل الذي يجيده فهو أكثر خبرة فيه. وهذا ما يوفر للعامل الإداري - أيا كانت مسئولياته - الجهد المادي والذهني، لأن نشاطه سوف يقتصر على عمل واحد.

أن التخصص الإداري يؤدي إلى:-

- ١- زيادة فاعلية الإنتاج في المنظمات الإدارية.
- ٢- استخدام الكفاءات وفقا لإختصاصاتها.
- ٣- ازدياد خبرة المتخصص في عمله وتنفيذ اختصاصه.
- ٤- يحد من البطالة المقنعة في الوحدة الإدارية.
- ٥- فاعلية الرقابة داخل المنظمة وتحديد المسئولية بدقة.

ولابد من الإشارة إلى مسألة أساسية في التنظيم ومبادئه، إلا وهي ضرورة أن يتفهم أعضاء التنظيم الهيكل الذي يصلون فيه. فقد تخلف الكثير من خطط التنظيم الأساسية بسبب أن الأعضاء لا يفهمونها. وبالتأكيد إذا شرح التنظيم بكلمات مدونة بجانب الخرائط فسوف تسمح الفرص أن يكون التنظيم أكثر وضوحا هذه واحدة، أما الثانية فهو الإشارة إلى أن التنظيم كعلم لم يتطور إلى درجة يمكن أن يشكل بعض المبادئ الثابتة، لكن بعض المبادئ تتكون أمام دارسي التنظيم والممارسين له على أرض الواقع، هذه المبادئ تستحق التطبيق الفعلي حتى أنها صارت بعض مظاهر التنظيم الجيد، وقد أصبحت هذه المظاهر مبادئ يتمسك بها رواد الإدارة المعروفون أمثال: فايول، تيلر، داتيسون.

الباب الثالث

القيادة الإدارية واتخاذ القرار

الفصل الأول

القيادة وصفاتها

١ - مفهوم القيادة الإدارية^(١)

تعد القيادة الفاعلة والديناميكية أحد الخصائص الرئيسة التي يمكن بواسطتها التمييز بين المنظمات الناجحة وغير الناجحة، كما تعد أحد العناصر النادرة التي تعاني منها المجتمعات النامية فليس من السهل إيجاد الأشخاص الذين تكون لديهم الرغبة في قبول أعباء المراكز القيادية المهمة، وتكون أيضا لديهم القدرة على تحقيق وإنجاز الأهداف بطريقة فاعلة.

إن الاحتياجات للقيادة الإدارية هذه الأيام أكبر بكثير مما كانت عليه منذ جيل مضى، هي مفتاح الإدارة أو الطريق إلى الإدارة الناجحة، ومهما كانت الصعوبات التي تواجه الإدارة ومهما اختلفت طبيعتها، فإن القادة الإداريين هم الذين يسيرون عمل التنظيم عن طريق دفع الأفراد وتحفيز الهم للعمل باستعداد كامل وبحماسة منقطعة النظير لإنجاز العمل بكفاءة. إن مظاهر القيادة الناجحة لا تحتاج إلى دليل بقودنا لرؤيته لأنها تظهر بوضوح في: إتجاهية العاملين وفي روحهم المعنوية، وفي كل عمل إداري، وهي التي تقدم الروح الدافعة والحافز القوي لنشاط المنظمة وحيويتها.

لهذا يصعب أن نجد القيادة الإدارية الناجحة بدون قادة أكفاء نالوا قسطا وافرا من التطعيم والتدريب، يرون المشكلة بالبحيرة^(٢)، قبل البصر وحسب الأجزاء المكونة لها. إنهم يلمون بموضوعات متنوعة وتخصصات كثيرة ومنظومة ضخمة من تجارب وخبرات متراكمة تراكم عمل السنين وشغلها. مكنتهم من توجيه الجماعة للعمل من هنا عرفوها " هي الوظيفة الديناميكية في الإدارة " وليست للقيادة سلطة على الناس لكنها موضوعة للتأثير في الناس.

أ - تعريف القيادة على أساس السلطة الرسمية:-

وهي السلطة الشرعية داخل التنظيم. فالسلطة الرئاسية وما تملك من أمر ونهي، ثواب وعقاب، هي التي تمكن القائد من توجيه العمل الجماعي لأعضاء المنظمة. فهذه السلطة هي أساس القيادة، وهي الأساس في خضوع أعضاء المنظمة لإرادة القائد الإداري وتوجيهه، فالقيادة هنا مرادفة لفكرة السلطة الشرعية للرؤساء الإداريين. وينتقد أخصار هذا الاتجاه لأنهم لا يفرقون بين القيادة والسلطة فالقيادة لا تعتمد على السلطة إلا كدأء، وسيلة من الوسائل للإقناع والطاعة، كما أنهم يظنون الروح الإنشائية للجماعة داخل التنظيم لمجموعة بشرية وليست آلات صماء. لقد نسي

(١) د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ١٧٧. د. عادل حسن، د. مصطفى زهير، الإدارة العامة، ٤٨.

د. شبحا، أصول الإدارة العامة، ص ٣٠٣. د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص ٤٠٩.

(٢) للتوسع في هذه النقطة يرجع: د. المصري، أساسيات، ص ٤١٢.

هؤلاء: أن العمل القيادي في الإدارة والسلوك الإداري أصبح هو سلوك الجماعة القائم على التأثير والتشجيع والتوفيق.

ب- تعريف القيادة على أساس السلطة المقبولة:-

فالقيادة تعتمد على أساس وجوب الربط بين القيادة وبين الرضا والقبول والافتتاح والشعور بالانتماء بين أعضاء المنظمة بقودهم لطاعة ما تطلبه القيادة لتحقيق الأهداف المرجوة!

ج- تعريف القيادة على أساس الوظيفة:-

فالقيادة هنا هو نشاط المسئول القيادي، في توجيه عمل الآخرين وتنسيقه والرقابة عليه باتجاه تحقيق الهدف المنشود.

د- التعريف المقترح:-

ويبدو لي وقد مارست العمل القيادي في جامعة عدن^(١)، أن التعريفات الثلاثة، أصابت الهدف، لكنها إصابة غير متكاملة، لقد نظر أنصار هذه التعريفات الأوائل في تحقيق أهدافها وبنوا تعريفاتهم على هذه الوسائل سواء منها، الرسمية، أو السلطة المقبولة أو الوظيفية، وأغفلوا جوهر القيادة، روح القيادة، الروح المقتدرة والمتمكنة ذات البصيرة الواعية التي تجمع خيوط النجاح كلها بروية سواء أكانت هذه الخيوط من السلطة، أم الوظيفة أم الإقناع أو هي متجمعة.

٢- القائد الإداري والرئيس الإداري

الرئيس الإداري يعتمد أساساً على السلطة المفوضة إليه من أعلى والنتيجة عن مباشرته لوظيفته، وهو يكون بوضعه كرئيسي مفوضاً على الجماعة التي تتبناه وفقاً لأوضاع التنظيم الرسمية، أما القائد فيستمد سلطته من المجموعة ذاتها، من قدرته على التأثير والإقناع والاستمالة لينال بها رضا مرعوسيه. وهو لا يلجأ إلى أساليب الأوامر الإدارية إلا في الحالات النادرة عندما تخفق وسائله الأخرى. بينما يلجأ الرئيس الإداري إلى أساليب الأوامر واستخدام سلطة المعاطاة وتوقيع العقوبات. إن سلطة القائد هنا، ليست مركزاً، أو حقاً قانونياً أو رئاسية بإصدار الأوامر على الأفراد، إن السلطة هنا: هي التأثير في الأفراد، بالاشتراك والتوحد معهم، أو الاجتماع الاختياري لتحقيق " التكامل ".

ولكن هل من السهولة على القائد الإداري أن يخلق مثل هذه الروح في التنظيم؟ ليس الأمر سهلاً ! لكنه في الوقت نفسه ليس من الصعوبة بمكان أن يخلق مثل هذه الروح بحلجة إلى:-

- (١) خلق مظاهر الصداقة بين أعضاء الفريق بروح جماعية.
- (٢) عون المرعوسين ومساندتهم في المهمات.
- (٣) التعامل مع كل المرعوسين بعدالة.
- (٤) إشراك المرعوسين في اتخاذ القرارات.

(١) راجع دراستنا، القيادة الإدارية، تجربة جامعة عدن (عدن - ١٩٩٧م)، ص ٢٠ وما بعدها.

٥) احتواء التنظيم كله بروح: التفاهم، والمشاورة، والإقناع إراديا لكل أعضاء التنظيم والعاملين فيه، فهم يرون الانتماء إلى قيادتهم وكأنه انتماء لصل ووحدةهم الإدارية، بل يرون طاعتهم وقيادهم وكأنه طاعة لرغبتهم ومزاجهم.

القيادة الفاضلة كما أسماها هي التي تنجح في غرس الحماسة في نفوس القائمين على العمل فهي النشاط الحيوي والإيجابي الذي يمارسه القائد في مجال التنظيم الإداري على الآخرين، لتحقيق غرض معين بوسيلة التأثير والإقناع والاستمالة أو باستعمال السلطة الرسمية إذا اقتضت الضرورة. إنها بحق: فن التأثير على المرعوسين وتوجيههم بعد الحصول على طاعتهم وولائهم، نحو تحقيق أهداف التنظيم. إن اللجوء إلى السلطة عند القيادة الفاضلة هو الاحتياط، ولكنه في الأحوال كلها، الاحتياط الأخير. ويحضرني هنا تعريف كوفي عنان كشخصية الدولة المعروفة للدبلوماسية فهي عنده: استعراض القوة لتحقيق الهدف المنشود دون استخدامها، إنها إذن دبلوماسية القوة، دبلوماسية التلويح بها، دون استخدامها. وهذا ما يعجز بعض قياداتنا في الإدارة العامة، والتي تلوح دائما بهراوة السلطة وكثيرا ما تهشم بها بعض الرؤوس! إن ماهية السلطة والمكانة في السلم الإداري تؤدي دورها في القيادة لكنها تبدو أكثر ارتباطا بالمقدرة والتفهم وسلامة الحكمة والبصيرة عند الفرد الذي يشغل مركز السلطة^(١). هذه الصفات هي التي تدعونا إلى وقفه بسيطة للتعرف على طبيعة القيادة.

٣- طبيعة القيادة

الطبيعة التي يصعب بل ينذر وجودها، طبيعة قيادية، لديها السلطة وتمارسها بمهابة، دون أن يشعر أحد من الأفراد في التنظيم بسلطوتها، أو بهراوتها، أنهم يرون في القائد أنفسهم وروحهم الجماعية وشخصيته الدينامكية المحبوبة، دون أن يرون هراوته، فقد تحقق ما تهدف إليه قوة السلطة بالتلويح بها لا بهراوتها وثقلها على الرؤوس والنفوس.

فالقيادة هنا بعيدة عن الأوامر، قيادة رشيدة تعتمد على الحكم الصائب، بينما الأوامر تعتمد السلطة التي تمنحها مراكز التنظيم. ويقبل الآخرون في التنظيم تصرفات القادة عندما يرفضون قيادته ويتأكدون من خبرته، ومكانته ومعلوماته.

إن القوة التي تعطىها السلطة هي جزء أساسي في القيادة، وهي القدرة على ضمان الطاعة غير أن هذا لا يعني أن السلطة الرسمية التي يتمتع بها الإداري تعطيه مميزات وصفات القيادة، السلطة تمنحها الإدارة المركزية العليا ويمارسها الرئيس الإداري يقتنون لكن القيادة يخلقها وينميها ويثمرها القائد نفسه وتقرضها شخصيته، مهابته، وعلمه!

(١) Steven Cohen , The Effective Public Manager. Jossey-Bass Publishers. San Francisco. London 1988 , P. 8.

٤- أنواع القيادات الإدارية

أ- القيادة الديمقراطية^(١)

من المعروف أن الديمقراطية، عريقة الجذور في التاريخ البشري، ترجع إلى أصولها إلى التاريخ اليوناني القديم، وفي ضوء هذه الأصول وجدوا المصطلح Democracy يتكون من جزأين: Dem وتعني الحكم و Cracy وتعني الشعب، فهي حكم الشعب أو حكم الجماعة، والقيادة الديمقراطية هي التي تتأى عن حكم الفرد، فلا يوجد فرد يستطيع أن يباشر القيادة بمفرده .. يجب أن يميل القادة الإداريون إلى القيادة الديمقراطية، كما تتمثل في مواقف معينة يتأثر فيها العاملون بتصرفات الإداري. بحيث يشترك هؤلاء الأفراد في تشكيل هذه التصرفات.

إن التجارب الإدارية تؤكد أهمية إشراك المساعدين والمرعوسين في الاتفاق على مواقف معين، أو في اتخاذ القرارات ولا يعني هذا أبداً الضعف في شخصية القيادة بل تعزيزاً لسلطاتها.

لكن علينا أن ننتبه إلى خطورة التمادي والمبالغة في المشاركة الديمقراطية التي قد تؤدي إلى التعطيل في اتخاذ القرارات إزاء موقف معين لا يتحمل التأخير أو التردد. وكثيراً ما تخفق الإدارة في موقف معين لأن القرارات قد وصلت ولكن بعد فوات الأوان!!!

إن القيادة الجماعية إنما تظهر بنمط السلوك القيادي ويمكن لنا أن نثبت هناء، مظاهر السلوك القيادي للنمط الديمقراطي بما يأتي:-

- ١- القائد يتشاور مع تابعيه بصدد القرارات التي يمكن اتخاذها.
 - ٢- القائد يساعد ويدعم تابعيه في أدايتهم لتحقيق أهدافهم إلى جانب هدف المنظمة فلا تعارض بين الاثنين.
 - ٣- القائد يستمد سلطته وقوة نفوذه من رضاه تابعيه وقبولهم الطوعي لقيادته.
 - ٤- والقائد يؤمن بأن هؤلاء التابعين يمكن أن يوجهوا أنفسهم وأن يبدعوا في أعمالهم إذا ما حظوا بالطريقة الصحيحة.
- هناك الكثير من تصرفات القادة الإداريين هي قدرة شخصية وموهبة طبيعية أثرتها التجارب العملية، أمثال هؤلاء لديهم القدرة أن يقوموا بالتصرفات الصحيحة في الوقت الصحيح. وفي مثل هذا النوع من القادة يفضل القائد أن لا يعطي لمرعوسيه توجيهات مسبقة. وإن أعطاهم إياها فهو لا يعطي إلا بمقدار كي يتيح لهم فرصة أكبر ومشاركة أكثر فاعلية في صنع القرارات وتسيير شؤون العمل.
- إنهم يطبقون الإدارة الذاتية كتجربة قيادية ديمقراطية كوسيلة لحفز الهمم وترشيد العمل، وضمان الولاء والحصول على أفضل إنتاج، مع إعطاء للعلاقات الإنسانية أهمية كبيرة لرفع الروح المعنوية.

(١) عن الديمقراطية السياسية راجع محاضراتنا في الإدارة العلمية المقارنة، ص ٤٥ وما بعدها.

A. R. Tyagi , Public Administration , P. 327 .

وراجع كذلك:

إن القيادة الإدارية الديمقراطية تباشر أعمالها خلال السروح الجماعية التي تسود مسار التنظيم والتي تثير التفاعل الخلاق بين سياسات التنظيم وخططه وأهدافه. هنا ينظر القائد لنفسه كمنسق لأعضاء منظمته يعطي لهم فرصة التعبير عن آرائهم ومواقفهم، وهو يظهر كممثل لهم ، أمين على مصالحهم أمام المستويات الإدارية العليا لا كرئيس لهم. مما يقوي قنوت الاتصال بهم.

ب- القيادة القريبة للسلوك الديمقراطي

وقد نجد سلوكا قياديا يقترب من النمط الديمقراطي فهو يفكر في المشكلة ثم يعرضها على المرعوسين لإشراكهم في اقتراح البديل أو تطوير المقترح. يترك لهم حرية التفكير في البدائل وتقويمها، واختيار أفضلها، لكنه في الوقت نفسه يحدد ضوابط وحدود لتصرفات التابعين، فهو قادر على أن يشرك العاملين معه في صنع قرار ومناقشته، سبق أن وضعته سلطة أعلى ! فهم يضعون القرار ولكن في حدود أطر وضعها القائد هو نفسه.

ج- القيادة الاستبدادية

وهي القيادة التي يسلك فيها القائد سلوكا أوتوقراطيا، تسلطيا، يتخذ من خلاله القرارات بنفسه وعلى اتفراد دون مشاركة المرعوسين ولو حتى عن طريق تقديم الآراء والمقترحات للقائد هنا هو الذي يخطط وينفذ ويملي أساليب العمل وهو الذي يحدد أوجه نشاط المنظمة دون استشارة لأعضاء التنظيم، إن للقائد هنا:-

- ١- هو الذي يتخذ القرارات ويفرض تنفيذها بقوة سلطته.
- ٢- وهو الذي يتم جميع مراحل عملية اتخاذ القرارات ثم يحاول إقناع المرعوسين بقبوله.

٣- كما يعطيهم فرصة لمناقشته من خلال تساؤلاتهم عن مضمونه.

- ٤- وقد يطلب القائد في هذا النمط من السلوك القيادي آراء ومقترحات المرعوسين ويكثر الشاء لهم، دون أن يشركهم في اتخاذ القرارات. وبذلك يقترب هذا النمط مما يسمى ب:- القيادة التسلطية الصالحة.

د- القيادة المقترحة

والمقترحة عتدي بعد مقارنة القيادات مع بعضها هي القيادة التي يلقي فيها القائد أقل قدر من الأوامر للأشخاص الذين يقودهم ولا يتدخل كثيرا في حريتهم. ويعد نفسه عضوا داخل الجماعة، لكن الجماعة تنظر إليه وكله العضو المثالي الذي لا يتساوى مع أي فرد فيهم، بقوة شخصيته، مرونته، علاقته، إسمائته، قدرته على التفكير والحسم والمجادلة بالحوار الهادئ، إنه القائد الذي نجح بين أتباعه فصاروا يعتقدون أنه يستطيع القيام بما لا يستطيعون هم القيام به. إنه أحد زملائهم المتميز عليهم، الزميل الذي لا يمكن الاستغناء عن مشورته وقدراته وخبراته في تسيير التنظيم بدرجة عالية من الفاعلية القيادية.

إن القائد المثالي في تصوري هو قائد الأوركسترا، الأوركسترا التي تعزف أروع السمفونيات، تتدفق كالماء النقي من النبع، كموجت للضوء الهادي، كتسلياب

الخير دون أن تستطيع أن تعرف وأنت تسمع من أي قطع تصدر هذه الأبحان، إنها مجموعة متكاملة على مختلف الآلات الصغيرة والكبيرة الهائلة والعالية الطبقات، كلها تعرف في هذا الفن الرابع، فمن يقودها.

القائد هنا، شخص واحد يعطي بالإشارات التوجيهات لجميع الجالسين مع آلاتهم الكل ينظر إليه ويتسلم منه التوجيه القيادي دون أن نراه وأنت تسمع السمفونية لا تشع بسطوة قائد الأوركسترا وسلطته وتنظيمه لكنه في واقع الحال هو السمفونية كلها، ولولاها لاضطربت الفرقة برمتها إنه يمارس دوره القيادي بالانسجام مع الكل، الكل يفهمونه والكل يشعرون أنه منهم وما يحمل من عود صغير، ما هو إلا عود ينقل مسن خلاله حيته لهم وتبريكاته في النجاح إنه عود القيادة لا هراوته.

القائد المقترح هو الذي يمسك التنظيم من الوسط دون أن يشعر المتابعين بهيمته وسلطته، القائد الذي يوازن بين أهمية التركيز على العمل دون إهمال التركيز على الجانب الإنساني للأفراد.

٥- صفات القائد الإداري^(١)

وبودي لو لأجل العنوان، صفات القائد الإداري الناجح فنحن نطرق في هذا البحث مسألة في غاية الواقعية، مسألة القيادة الناجحة في التنظيم، والصفات التي تمتلكها كالقدرة على مرونة التكيف والذكاء، والحكم الصائب، والتعاون والاستقرار النفسي والسلوكي، هذه صفات نجدها في الشخصية القيادية، وهناك صفات غير شخصية مثل القدرة على التخطيط، الإشراف، الإدارة، اتخاذ القرارات، القدرة على التأثير الحسن والفاعل في الوسط الوظيفي للتنظيم.

إن هذه الصفات هي الإطار الذي يحكم تصرفات القيادي ويقال أن أصعب التصرفات هي تلك التصرفات التي تجيء في أوقات التغيير أو عدم الاستقرار والذي يعد فيه التصرف أو اتخاذ القرار نوعاً من المخاطرة.

لقد كتبوا الكثير عن القيادة ودورها، وكل ما كتب يكشف عن حقيقة مهمة، وهي أن هناك كمية ضخمة من الدراسات النظرية والتطبيقية التي تعكس الأهمية لهذا البحث في الإدارة العامة، دراسات تثير السؤال المهم: عن الصفات التي يجب توافرها في الرئيس الإداري كي يرتقي إلى موقع القائد الإداري؟

أ- كليتون ومانسون

وقد أورد كل منهما الصفات التي يجب توافرها في القيادة الإدارية كما يأتي:-

١. الصحة والفاعلية.
٢. القدرة على تحمل عبء المسؤولية والرغبة في تفويضها.
٣. الدافع أو الحافز.

^(١) للتوسع في هذا الموضوع يراجع: د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ٢٠١. د. شبحا، أصول الإدارة العامة، ٣١٥. د. المصري، أساسيات في دراسته، ص ٤١٤. د. النوري ود. الأعرجي، مبادئ الإدارة العامة / ١١٥. وعن صفات القائد الإداري في القيادة الجامعية، راجع دراساتي: الإدارة الجامعية، تجربة جامعة عدن، ص ١٩ وما بعدها.

٤. الطموح المشروع.
٥. الذهنية المتفتحة.
٦. المثابرة والإصرار على إتجاح التنظيم.
٧. المبادرة.
٨. الشجاعة.
٩. القدرة على التنظيم.
١٠. الاجتهاد في إيجاد الحلول المناسبة لبعض المشكلات.
١١. القدرة على التحليل والتقييم.
١٢. الاهتمام والإحاطة بالموضوع المطروح للمناقشة.
١٣. الشفافية الاجتماعية والقدرة على استيعابها.
١٤. القوة بما فيها القوة الذهنية.
١٥. القدرة في الحكم على الناس وإلزامهم طاعته.
١٦. المعرفة الفنية.
١٧. القدرة على التعاون.
١٨. القدرة على صنع القرارات.
١٩. الشخصية القيادية.

ب- رئيس ليكرت

وهو يرى أن المدير القوي الناجح يتمتع بعدة صفات يمكن تصنيفها إلى أربع مجموعات:-

أ- من حيث علاقته بالعمالين:

علاقة تتسم بروح التعاون بعيدا عن أي مظهر من مظاهر الأنانية بروح السود والاهتمام بنجاح من هم بمعينته. بالروح الديمقراطية، منصفًا، عادلا في المساعدة لمن يستحقها.

ب- من حيث نشاط المنظمة:

نشاط يستوعب حماسه ورغبته وقدرته للتنظيم.

ج- من حيث المهارة الفنية:

التي تساعد لكي يكون مخططا ومنظما مقتنرا على اتقاء العاملين الجدد مع الحرض على تدريبهم.

د- من حيث شخصيته:

فقطه أن يتمتع بشخصية ديناميكية حسنة، قدرة على استيعاب ظروف التنظيم، ومشاعر وقدرات العاملين.

وأنا ألاحظ هذه الصفات كما تلاحظ أنت معي أنها أشبه بلوحة متكاملة الصفات لا يمكن أن تأخذ جزءا منها، منفصلا عن بقية الأجزاء. فالعاملون في المنظمة، ونشاط ومهارة قلدهم وديناميكية شخصيته وروحه وعقليته الاستيعابية لكل ما يدور حوله،

كلها منظومة قيادية يكمل بعضها البعض الآخر. كلها تكمن في شخصية القائد الإداري الناجح وتتضح من خلال نشاطه القيادي في المواقف المختلفة.

أخيراً ما هي الصفات التي يجب توافرها في القائد الإداري^(١)؟ تمايزت الآراء في هذا الشأن وظهر نتيجة لهذا التمايز اتجاهان الأول تمثله النظرية الذاتية "نظرية الخصال" والآخر "النظرية الموقفية".

ج- النظرية الذاتية "نظرية الخصال"

ويشير أنصار هذه النظرية إلى وجود مجموعة خصائص مشتركة يجب أن تتوفر في القائد الإداري وإن كان كل واحد منهم يختلف فسي طبيعة هذه الخصائص وصياغتها، نذكر منهم:-

شيبستر يارنوك: الذي يرى أن هناك خصائص مهمة للقيادة يجب توافرها في القائد الإداري النموذج مثل:

- الحيوية في العمل وقوة التحمل.
- العزم الإداري والقدرة على الحسم والتقدير.
- الإقناع، أي القدرة الذاتية على احتواء الآخرين وكسب طاعتهم وقلعائهم.
- المسؤولية، مسؤولية اتخاذ القرار والعزم على تحقيقه.
- حيوية القدرة الذهنية وتوظيفها في العمل القيادي.

ريتشارد ويل: وعنده خصائص القيادة قد تكون:-

خصائص فطرية: تتوفر في الشخص قبل أن يبدأ بممارسة مسؤولياته، مثل الخلق النقي، وحدة النقاء، والقدرة على الحس.

د- النظرية الموقفية

ويرى أنصار هذه النظرية أنه لا توجد هناك سمات علمية أو صفات مشتركة يجب توافرها في الشخص حتى يرتقي إلى القدرة القيادية. ذلك أن صفات القيادة هي صفات نسبية تختلف باختلاف المواقف الإدارية التي يتعرض لها كل رئيس إداري. فالمواقف المتغيرة تؤدي إلى الاختلاف في الصفات التي يجب توافرها في القيادة.

كما تختلف هذه الصفات باختلاف طبيعة العمل الذي يتولاه القائد الإداري، فسمات القائد السياسي تختلف عن سمات القائد الجامعي^(٢) الذي تفرض عليه مسؤوليته أن يكون ملماً "بتوجيهات القيادة العليا وأفكارها، ورغبات وحاجات ومتطلبات المجتمع وأن يوفق بين المهتمين"^(٣) إن هذه النظرية تربط الصفات المطلوبة توافرها بالموقع القيادي الذي يشغله القائد الإداري الناجح في الموقع "أ"، قد لا يصلح للموقع القيادي المغاير في "ب".

(١) يوجزها بعضهم بالمخبرات، الخبرة الإدارية، الفطنة، الألق الواسع، المرونة، القدرة على التحليل واتخاذ القرارات، الشخصية، القدرة للموسمين.

(٢) راجع دراستي: الإدارة الجامعية، ص ١٩.

(٣) الإدارة الجامعية، ص ١٩ وما بعدها.

فلا توجد خصائص عامة للقيادة تشمل الجميع، فهي خصائص ترتبط بالموقف والموقع والظروف المحيطة بالحالة كلها. ومن هنا اتبعت الحكمة الإدارية القليلة "يوضع الرجل المناسب في المكان المناسب".

ومع أننا نقر هذه الحقيقة. ولكننا نؤكد أن هناك صفات عامة مشتركة يجب توافرها في كل قائد مع مراعاة تغير الموقف والظروف والمستجدات لكل حالة على الأفراد. إن وجود خصائص معينة ترتبط بالموقع والموقف والظروف أن يلغي خصائص عامة يجب توافرها في كل من يحاول أن يرتقي الموقع القيادي مثل:-

- ١- أن يكون نقي الشخصية في مسار حياته.
- ٢- مشبعاً بفكرة الروح الجماعية، مرهف المشاعر.
- ٣- طيب الخلق، حسن الملوك.
- ٤- عادلاً في تعامله.
- ٥- الصحة والعافية التي توفر له، الديناميكية في العمل.
- ٦- قدرة على التحمل في الظروف الطارئة.
- ٧- متفانياً، تفلواً يجعل لكل الظروف حالاتها.
- ٨- الاهتمام بمشكلات من يشتغلون في معيته ومشاعرهم.
- ٩- منتهياً للفروقات الفردية لمن معه منمياً لطاقاتها لمصلحة العمل وخدمة للتنظيم.
- ١٠- ومع تفلؤ الروح المرحية، التي تدخل الطمأنينة على الطرف الثاني.
- ١١- أن يكون هادئاً في الأزمات، متوازن التفكير، سريع الحسم في أوقات الخطر.
- ١٢- أن يبتعد عن روح التسلط والاستبداد في الإدارة.
- ١٣- حيوية النقاء والقدرة على ربط التنظيم من الداخل، بقنوات تزيد في تماسكه مع نفسه ومع المنظمات المرتبطة به، القريبة من عمله.
- ١٤- روح المبادرة في اتخاذ القرارات وتنفيذها.
- ١٥- وحدة السلوك مع أهداف التنظيم ومع الصالح العام.
- ١٦- أن يكون ملماً بالعلوم الإنسانية المأما بعيد الغور التي يمكن الاستعانة بها في التعامل مع السلوك العام للعاملين معه.
- ١٧- أن يكون مبالاً للاستعانة بأهل الخبرة الفنية والأجهزة الإدارية، وإن كان على اختصاص فني في المهمة القيادية التي يتولاها فقد يستفيد من مهارات^(١) هؤلاء الأشخاص ويوظفها لقراره.

٦- المهارة القيادية

في حياتنا المعاصرة تعد القيادة الفاعلة إحدى المميزات الرئيسية التي يمكن عن طريقها التمييز بين المنظمة الناجحة وغير الناجحة. للقيادة هي المنظمة الوحيدة التي

(١) تقسم المهارات إلى ثلاث: المهارة الفنية، السلوكية الفكرية أو السياسية (د. شبحا، أصول الإدارة العامة / ٣٣١. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة / ٤٢٤ وما بعدها).

تتسلم المؤشرات الخاصة بمسار العمل كلها، لتعطي في ضوئها وتنظم، هي الاستلام والإرسال والمراقبة معا.

فصلية القيادة لا تقوم إلا بوجود " من يفقد " ومن " يقد " والكل باتجاه هدف مشترك مطلوب تحقيقه في إطار ظروف وموقف معين. فهل يمكن القول بأن القيادة تحتوي على أربعة مقومات هي:-

١. القائد.

٢. المقود (التابعون).

٣. الهدف المشترك.

٤. ظروف الموقف.

والقائد الماهر، أو مهارة القائد إنما تتوضح في كيفية تعامله مع هذه المقومات الأربعة لكي ينجح بدوره وبأسلوب فاعل في الموقف القيادي المعين المطلوب إتجازه. لقد أشار كونتر (١٩٨٠م) أن المهارة القيادية هي مجموع ٣ / قدرات رئيسة.

١- القدرة: على استيعاب أن الإنسان تحكم سلوكه دوافع ومحفزات تختلف من وقت لآخر، ومن موقف لآخر.

٢- القدرة: في التعامل مع الأفراد أو الجماعات، بشكل يستخدمون فيه كل قدراتهم لتحقيق الهدف المشترك.

٣- القدرة: على تهيئة المناخ الملائم الذي يحقق أحسن استجابة مطلوبة منهم، مناهضا يضع دوافعهم ورغبتهم في صلب الاستجابة هذه.

إن المهارة القيادية لا تلجأ إلى التهديد إلا تسليرا، تؤمن بأنمية بني آدم وشخصيته ولا تستخدم من ألفاظ المخاطبة إلا ما ينسجم ويتمشى مع شخصية العاملين معه، والقائد وإن تفوق على الجميع، ترى مهارته تفرض عليه أن يسترد كثيرا في إظهار أي مظهر من مظاهر التفوق، إنه المملوك المهذب الذي يبتعد عن إصدار الأوامر، ولكنه لا يتردد في أن يثير الكثير من التساؤلات عند تابعيه، والكثير من الحوارات التي تنجبه جميعها بقصد اتخاذ موقف معين يبتغيه القائد ويرنو إلى تحقيقه.

٧- القيادة روح الإدارة العامة

تطرح مشروعات الأعمال الكبيرة والإدارات الحكومية وغيرها من مؤسسات ثقة كبيرة في الإداريين الذين يعملون فيها. ومن المفروض أن يقوم هؤلاء الإداريون بالقيادة الرشيدة^(١) حتى تقوى المنظمات التي يعملون بها - وبشكل واضح - من دعم المجتمع. وهناك الكثير من القادة الإداريين الذين أثبتوا كفاءة عالية، وسعة طيبة في الوسط الذين يعملون فيه.

(١) القيادة الرشيدة، سنعود لهذا الموضوع في صفحات لاحقة.

ولأن الإدارة العلمية، روحها القيادة، أثمرت الدراسات عنها^(١)، وتصدق الاهتمام بها، ولا يقتصر هذا الاهتمام على دراسة المشكلات التي تواجه القادة الإداريين وتحليلها، بل تحاول الإجابة عن أسئلة مهمة وحيوية في نطاق القيادة وإطار كسروح ديناميكية في ملكة الإدارة العلمية، أسئلة تتطلب الإجابة:

من أين يأتي هؤلاء القادة؟

وكيف يمكننا تنمية هذا العدد المطلوب من القادة؟

وما هي درجة التدريب التي يجب أن يحصلوا عليها؟

وكيف يتم اختيارهم؟

وكيف نشعر بالقادة الأكفاء الذين يستحقون الترقية؟

كيف يمكن التخلص من القادة الذين لم يظهروا نجاحاً؟

القائد شخصية متميزة وذات مواهب دافئة، تنتظر الفرصة المواتية، لكي يضع مواهبه موضع التطبيق، وكلما خطا خطوة نحو النجاح، كلما ازداد قرباً من المكائنة القيادية المتميزة، فالصعود إلى هذه المرتبة، يمر بالمرتقي الصعب !! حيث التفكير الدائم فيما يدور حوله، وتقويم نجاح التنظيم للذين يصلون معه. وتعد عملية التقويم التي يقوم بها القيادي في منتهى الأهمية خاصة إذا اعتمدت على توقع الحوادث والتنبؤ بها.

يسأل الإداري نفسه هذا السؤال: إذا اتبعت هذه السياسة أو طبقت تلك الخطوة فماذا يمكن أن يحدث وكيف يستفيد منها التنظيم، وما هو الطريق الذي تسير فيه بغيره الإدارات، وما هو رد الفعل المتوقع من جراء سياسة العمل الجديدة؟ فالقائد الإداري، هو أعلم الناس باتجاه التنظيم، وبسلوك الأفراد الذين يصلون في هذا التنظيم، وهو أقدر الناس تأسيساً على ما قلنا، على التنبؤ الدقيق بالحوادث المستقبلية.

لا ريب أن توقع الحوادث يعد من أصعب المهام على الإطلاق، وتأتي التوقعات في بعض الأحيان في منتهى الدقة. وفي أحيان أخرى تتحرف بنسبة عالية مما يسبب الكثير من الخسائر والمشكلات، ولكن كيف نستطيع أن نزيد من قدرتنا لكي نتنبأ ونتوقع بصورة آمنة والفضل^(٢) ؟

هنا نتقدم الشخصية القيادية لكي تقرأ المرئي من الأمور وغير المرئي لكي تحسب الحسابات بدقة سواء أكانت حسابات داخل التنظيم أم حسابات خارج التنظيم لكنها تتشابه مع وتتفاعل مع هجه^(٣) !

فإننا لا أبالغ إذا قلنا أن الشخصية القيادية هي روح الإدارة العلمية وقلوبها النابض بديناميكية فاعلة وكلما انتظمت دقات القلب وحيوية مستمرة كلما اتجه التنظيم نحو النجاح ويثمر جيد. ولكن ما هي وظائف القيادة بالتحديد؟

(١) راجع عنها: المغربي، وآخرون، أساسيات في الإدارة، ص ١٦٣.

(٢) راجع: دنكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص ٩٧.

(٣) راجع تفاصيل أوسع: د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ١٨٦. دشيحا، أصول الإدارة العامة، ص ٣٢٠.

٨- وظائف القادة الإداريين

إذا كانت " القيادة الإدارية " هي روح الإدارة العلمية، فما هي وظائف من يتولى مهماتها الصعبة، ما هي وظائف من يوجه الإدارة العلمية وينسق بين مختلف نشاطاتها، ما هي وظائف القائد الإداري؟ وما هي مسؤولياته بالتحديد؟ وما هي الأعباء المنقاة على عاتقه لكي يتولى المهمة الديناميكية الفاعلة للتنظيم برمته؟

إن وظائف القائد الإداري كثيرة، وهذا أمر طبيعي فالقائد الإداري تجد لمسئول شخصيته، وسلطته في كل مفصل حيوي في المؤسسة التي يتولى قيادتها، لأن القيادة الإدارية هي كل شيء في تنظيم الوحدة الإدارية، تجدها في: التوجيه، والرقابة، في التنسيق، والتخطيط، وأهم من هذا كله، تجد أثر القيادة في التوقعات.

ولدينا ثلاث مجموعات من التوقعات وهي:-

١. توقعات التنظيم.

٢. توقعات الفرد.

٣. توقعات الغير.

وهذه التوقعات تختلف من منظمة إلى أخرى، فتوقعات التنظيم في منظمة إدارة عامة تختلف عن تلك التي نجدها في منظمة أعمال خاصة لاختلاف الفلسفة الإدارية لكل منهما واختلاف أهدافها، كذلك قد تختلف توقعات الآخرين، فبالآخرين في منظمات الإدارة العلمية قد يضم المجتمع كسلك بتقليده ولوضاعه، وقد يكون الآخرون في منظمة أخرى للمرهوسين داخل حدود المنظمة.

لهذا تجد أن أولى المشكلات التي تظهر في الجهاز الإداري هي مشكلة القيادة والقائد، ليس بقصد أن يراقب تنفيذ الوظائف وفقا للخطوط الموضوعية أو ليتأكد من مدى مطابقتها مع الأهداف الموضوعية ولكن ليمد التنظيم بدفقة للحياة ويكون مسؤولا عن الحالة المعنوية السائدة بين العاملين فهو القائد الريان، هو القيادة المسؤولة عن النتائج، وعن مسار العمل برمته! بوتغر عالية، ومتوازنة، وبحماسة!

وقد يساء توجيه الحماسة، ولكن لا يمكن أن نتصور قيادة بدون حماسة. ويلاحظ أن المنجزات الفاعلة للقادة تكون أصعب عندما يزيد حجم التنظيم وعندما يزيد التعقيد، وفي هذه الحالة، يتطلب الأمر وجود القيادة الرشيدة، فهل يعد الرشيد الإداري من وظائف القيادة^(١).

مفهوم الرشيد الإداري ؟

أنا أعتقد ومن خلال تجربتي في جماعة عدن أن الرشيد الإداري صفة من صفات القيادة الإدارية ووظيفة من وظائفها فوظائف القائد الإداري لا يمكن أن تتحقق بدون شخصية قيادية، ترتقي إلى مستوى لائق من الرشيد الإداري Administrative Rationality فقد مرت أساليب الإدارة المستخدمة في المنظمات العلمية، بتطورات عديدة انتهت في الوقت الحاضر إلى أسلوب تحليل التكلفة والعائد Cost - Benefit

(١) د. رشيد، نظرة الإدارة العامة

Analysis الذي يقوم أساسا على منطق التحليل العلمي الكمي عند الدراسة والتفويص والمفاضلة بين البدائل المتاحة.

وقد أتاح هذا الأسلوب للقائمين على إدارة تلك المنظمات فرصة أكبر لاستخدام الأساليب والأدوات الرياضية الحديثة كالتبرجة الخطية ونظرية المباريات ونماذج المحاكاة في ترشيد عملية حل المشكلات ورفع فاعلية عملية اتخاذ القرارات.

إن استخدام منطق التحليل الكمي يعد السبب الرئيس في تأهيل قيمة "الرشد" كمقوم أساس في عملية اتخاذ القرارات في منظمة الإدارة العلمية، وأصبح عرفا عاما في تلك المنظمات وصف القرار الإداري بالرشد إذا جاء موافقا لمسوغته وللهدف الذي يحققه، بمعنى أن يكون موضوعا ومقصودا، ومحسوبا بدقة ولكن ما هي طبيعة الرشد الإداري؟.

ويعد التقسيم الذي قدمه هريت سايمون (١٩٥٧م) لصور الرشد من أهم التقسيمات المعروفة. فهو يقسم الرشد في القرارات الإدارية القيادية إلى ستة أنواع:-

أ- القرار الرشيد موضوعيا: وهو القرار الصحيح الذي يؤدي إلى تعظيم قيمة معينة في موقف معين.

ب- القرار الرشيد شكليا: وهو القرار الذي يعظم طريقة التوصل إلى القيمة المعنوسة في إطار المعرفة المتاحة.

ج- القرار الرشيد بطريقة واعية: وهو القرار الذي يقوم على عملية واعية لتطويع الوسائل لتلاكم الغايات المرجوة.

د- القرار الرشيد " عمدا ": وهو القرار الذي يقوم على عملية مقصودة لجعل الوسائل ملائمة للغايات.

هـ- القرار الرشيد تنظيما: وهو القرار الموجه كلية لتحقيق أهداف التنظيم.

و- القرار الرشيد على أساس شخصي: وهو القرار الموجه كلية لتحقيق الأهداف الشخصية أو الذاتية لمتخذ القرار.

وفي هذا الإطار يعد سايمون أن الرشد الإداري أو القرار الرشيد إداريا هو ذلك القرار الذي يجمع بين صفتي الرشد التنظيمي والشخصي. فالقائد الإداري هنا، يحاول دائما المحافظة على التماسق والتوازن بين أهدافه الشخصية وأهداف التنظيم بطريقة تؤمن له الصحة النفسية وتساعد أيضا على الاحتفاظ بمركزه داخل التنظيم ، وفي الترقى إلى مستويات أعلى داخل المنظمة.

إن الرشد الإداري يتضمن في جوهره تحقيق ذلك التوازن بين الأهداف الشخصية لشاغل المركز الإداري، والأهداف العلمية للتنظيم ككل.

يقع على عاتق القائد الإداري القيام بأعباء كثيرة تختلف باختلاف مستوياتهم القيادية وقدراتهم، بذلك يكون من الصير حصر وظائف القيادة وتحديد مهماتها وفقا لأنموذج معين، لكنه يمكن، في الأكل، تحديد الوظائف العامة التي تمثل القاسم المشترك

بين جميع القادة لكونها مهمات مشتركة للقادة الإداريين على اختلاف مستوياتهم ومواقعهم وطبيعة المنظمات التي يقومون على إدارتها.

وتنحصر الوظائف المشتركة^(١) فيما تنظم العملية الإدارية على القيام:- بالتخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والتنسيق، والاتصال والرقابة.

ويقول بعضهم أن عمل القادة الإداريين يلتقي في ثلاث مجموعات هي:- التخطيط، التنظيم والرقابة. والتخطيط كما وضحت يتضمن تحديد ما يجب عمله في المستقبل وكيف يتم هذا العمل، وأين، ومن المسئول؟ أما عن التنظيم فهو عملية خلق الظروف الضرورية لكي يتم التنفيذ الفاعل والاقتصادي لهذه الخطة. وتعرف الرقابة بأنها عملية تنظيم للنشاط وللتأكد من تنفيذ العمل حسب الطريقة التي وردت في الخطة، أو بمعنى آخر أنها عملية مقارنة بين أرقام الخطة وبين الأرقام الحقيقية التي تعبر عن المنجزات الفعلية.

ويقدم الباحث نيومان خمسا من وظائف القادة الإداريين وهي: التخطيط، التنظيم، تجميع المواد، التوجيه عن طريق إصدار التعليمات، وتهئية العلاقات الشخصية مع المرعوسين، والرقابة.

أما الأستاذ برنارد فيجمع عمل القيادة الإدارية تحت ثلاثة عناوين:-

أ. تدعيم الاتصال بالتنظيم.

ب. ضمان الحصول على الخدمات من العاملين في التنظيم.

ج. تشكيل الأهداف.

ويوسع بعضهم^(١) من وظائف القادة لتشمل: التفويض، جمع المعلومات والحقائق، التخطيط، إعداد الإجراءات، التنسيق، التقسيم، تفسير الخطط والإجراءات، الإشراف على الصلوات الفنية، شؤون الأفراد، العلاقات العامة، الاستشارات المهنية، المفاوضات، الجدولة، وسوف نركز في وظائف القيادة على:- التنسيق، الاتصال، والرقابة، وهذا ما سوف ندرسه في الفصل الثاني من الباب الثالث.

(١) د. شبحاء أصول الإدارة العامة، ص ٣١٢ وما بعدها.

د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ١٤٢. د. المصري. أساليب في دراسة الإدارة العامة، ص ٣٨١.

د. عادل، د. زهير، الإدارة العامة، ص ٤٨، د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٥٢ وما بعدها.

(١) دراكر، الإدارة للمستقبل، ص ١٨٣.

الفصل الثاني

وظائف القيادة

١- التنسيق

٢- الاتصال

٣- الرقابة

أ- مفهوم التنسيق

يعرف الأستاذان موني ورايلي التنسيق على أنه: تحقيق العمل الجماعي، وتحقيق وحدة العمل والتصرف في اتجاه هدف محدد ومتفق عليه. وقيل هو: وظيفة بمقتضاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكلًا من الجهود الجماعية والمشاركة بين المساعدين والمؤمنين ويضمن تحقيق وحدة التصرفات في اتجاه هدف مشترك. ويمارس التنسيق دورًا مهمًا في تحقيق أهداف الإدارة العامة ويتوقف على حسن التنسيق إتجاز الأهداف بأعلى درجة من الفاعلية، لذلك فلا نعجب أن نجد موني ورايلي ينظران إلى التنسيق بوصفه المبدأ الأول للإدارة، وإلى بقية المبادئ بوصفها مبادئ مساعدة. فهو يمارس في النشاطات الإدارية كافة.

والقائد الإداري هو الذي يقوم بمهمة التنسيق فسي حدود وحدته، فيوزع الاختصاصات بين مرعوسيه ويعمل على تنسيق الجهود بين جميع الأقسام حتى يتم تحقيق أهداف المنظمة بشكل متكامل. وإذا كان التنسيق يعد بحق وظيفة رئيسية من وظائف القادة الإداريين، فهو في الوقت نفسه وسيلة من وسائل تحقيق أهداف المنظمة، فلتنظر إلى تعريف التنسيق أو ماهيته لنرى حدود عمله.

وإذا كان موني ورايلي يضعان للتنسيق تعريفًا فهو: تحقيق العمل الجماعي وتحقيق وحدة العمل. فهناك من يراه بأنه: التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك، ويث الاستجمام بين أفرادها، بحيث ييسر كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة.

أو أنه: التدريب المنظم لجهود الجماعة للوصول إلى وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد^(١).

ب- أهداف التنسيق

يهدف التنسيق إلى أن يمسك خيوط التنظيمات الإدارية كلها، ليوصل منها بوصلة باتجاه تحقيق الأهداف المرسومة بأعلى درجة من الكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة. هذا هو الهدف الأساسي لكن ثمة أهداف أخرى مثل:

(١) بونس، دراسات في الإدارة العامة، ص ٣٣٣-٣٣٨؛ رفعت + مينيوني، علم الإدارة العامة، ص ٣٣٠.

- منع التعارض في الاختصاصات

مثال على ذلك التعارض الذي يقع كثيرا - في العالم الثالث خصوصا - في العمل بين مصلحة المجازي من جهة ومصلحة الطرق من جهة أخرى.

- منع الاندواج في الأنشطة الإدارية

لقد يحدث أن تتعدد المنظمات الإدارية التي تقوم على تحقيق أهداف واحدة أو متشابهة في مثل هذه الحالات يعمل التنسيق على تنظيم وتوحيد جهود هذه المنظمات حتى يتم الوفاء بالأهداف المشتركة بكل جهد وبكل تكلفة.

- منع المنافسة

لقد تنتقل المنظمات الإدارية في الحصول على المصدر اللزم لها من مواد أولية أو عنصر بشري فيحصل للتنسيق في هذه الحالة على التوفيق بين احتياجات هذه المنظمات وتحديد أولويات الحصول عليها.

ج- أنواع التنسيق

تختلف أنواع التنسيق فهناك:

- التنسيق الداخلي والتنسيق الخارجي: والداخلي هو الذي يتم بين الفروع والأقسام المختلفة التابعة لمنظمة واحدة لغرض إيجاد نوع من التوافق والانسجام بين نشاط الأفراد داخل كل فرع أو قسم وبين نشاط الأفراد في الفروع والأقسام المختلفة داخل المنظمة.

ويهدف بالتنسيق الخارجي إيجاد نوع من التوافق والانسجام بين أوجه نشاط المنظمة الواحدة ككل، وبين أوجه النشاط الذي تقوم به غيرها من المنظمات على اختلاف مستوياتها. ومثال على ذلك التنسيق الذي يتم بين المحافظات أو بين المحافظة والمدن والقرى الداخلية في ولايتها.

- التنسيق الرأسي والتنسيق الأفقي: والرأسي هو الذي يربط أعلى سلطة في المنظمة الواحدة (المدير العام) مثلا، وأسفل سلطة في التنظيم كرئيس الفرع. أما الأفقي فهو التنسيق الذي يتم بين المستويات المتماثلة في المنظمة الواحدة. ومثال ذلك التنسيق بين إدارات المخزن لإحدى شركات القطاع العام.

د- مبادئ التنسيق^(١)

أ- أن يكون هناك تناسب تصاعدي بين ضرورة التنسيق وحجمه وضغامة نطاق الإدارة.

ب- ازدياد الحاجة إلى التنسيق مع اتساع مبدأ تقسيم العمل في التنظيم.

ج- هناك ارتباط عكسي بين التنسيق وهيكل التنظيم.

د- يعتمد التنسيق السلطة التي يمنحها التنظيم للإداريين حسب مراكزهم المختلفة كما يعتمد على كفاءة المرعوسين.

هـ- كلما ازداد وعي أفراد التنظيم وفهمهم كلما سهل تحقيق التنسيق.

(١) الشري، الإدارة، ص ٣٦٥ وما بعدها.

- و- مرونة التنسيق لمجابهة المتغيرات.
- ز- كلما زادت حيوية طرائق الاتصال كلما نجح التنسيق في هدفه.
- ح- كلما زادت روح التعاون بين أفراد التنظيم كلما أدى ذلك إلى سهولة التنسيق .
- ط- يجب أن يبدأ التنسيق مبكرا عند إعداد الخطة.
- ي- استمرارية التنسيق مع المرافقة والمتابعة المستمرة.
- ك- امتداد نشاطه ليشمل وسائل تحقيق أهداف الخطة.
- ل- نجاح التنسيق يتوقف على كفاءة القيادة وسلامة البناء التنظيمي للجهاز الإداري ومناقته.

هـ- السلطة المسنولة عن التنسيق ووسائل تحقيقه

لا نستطيع القول أن القيادة في حد ذاتها هي الأداة الوحيدة لتحقيق التنسيق، إلا أن وظيفة التنسيق لا يمكن فصلها عن القيادة بحيث إذا تكلمنا عن إحداها فلابد وأن يتضمن الإشارة إلى الأخرى. ولابد أن نقول بوضوح تام إن تحديد السلطة، المراجعة، الاختبار، الاتصال هي خطوات وإجراءات تتصل بتصميم عمل القيادي في التنظيم. ومن مهمات القيادي أن يستوعب مسؤولياته ويتحملها لتحقيق التنسيق المطلوب. وله أن يحقق ذلك إذا استطاع أن يوجه جهوده لتحقيق هذا الهدف. فما هي الطريقة التي تستطيع فيها القيادة الإدارية أن تحقق أهدافها؟ إن واقع الحال يشير أنه لا توجد طريقة يمكن أن تحل محل الجهود الشخصية والتفكير الشخصي.

وإذا أمعنا في النظر سنجد مسؤولية التنسيق تقع على عاتق كبار الإداريين. ولا يقتصر الأمر على القائد الإداري الذي يصل في قمة التنظيم. ولكن سنجد أن أي إداري مسئول وفي أي مستوى تنظيمي مسئول عن تحقيق / التنسيق / للأعمال والنشاط الذي يقع من صميم اختصاصه. ويظهر بجانب مسؤولية / التنسيق / مبدأ آخر يطلق عليه وحدة القيادة أو وحدة الرئاسة حيث أن تعدد القيادات سوف يؤدي إلى حالة من التخبط في اتخاذ القرارات وإلى التعارض فيما بينها.

إن وجود القيادي الواحد معناه أنه الملجأ الأخير للسلطة الذي يمكن القضاء على أسباب التعارض. إن القيادة هي صاحبة السلطة التي تمكن الإداري من التنسيق بين المهمات وبين الأفراد. مع علمنا أن التنسيق مهمة قيادية يختلف في مستوياته. فقد يكون التنسيق على مستوى الدولة ككل أي على مستوى الجهاز الإداري للدولة بأكمله، وقد يكون التنسيق في حدود وحدة إدارية واحدة، أو وحدتين. ولهذا سوف نشير للسلطة المختصة بالتنسيق على مستوى الجهاز الإداري للدولة ككل، ثم نشير بعد ذلك إلى التنسيق المتعلق بالمنظمات الإدارية داخليا وخارجيا.

ـ التنسيق في الجهاز الإداري للدولة^(١)

تختلف السلطة المختصة بالقيام بعملية التنسيق فيما يتعلق بالجهاز الإداري للدولة باختلاف النظم السياسية للدول، إذا تختلف هذه السلطة في النظم البرلماني،

(١) د. حسن، الإدارة، ص ٤٠٧ وما بعدها.

حيث تكون سلطة التنسيق رئيس مجلس الوزراء، يعاونه عدد من المكاتب أو اللجان المختصة عنه في النظام الرئاسي، حيث تكون سلطة التنسيق من اختصاص رئيس الدولة بمعاونة بعض الهيئات واللجان. فرئيس الدولة يمثل محور السلطة، ويحتل مكانه مجلس الوزراء في النظام البرلماني.

- التنسيق على مستوى المنظمات الإدارية

لكي تتجسد المنظمة في تحقيق أهدافها لابد للقيادة الإدارية من أن تمتلك قدرة وكفاءة عاليتين للتنسيق بين أقسام المنظمة وفروعها، أو بين المنظمة وسمات المنظمات التي ترتبط بها. ولا يشترط قطعا أن تقتصر مهمة التنسيق على القيادة الإداريين دون غيرهم، فقد تتولى المهمة التنسيقية أربع مجموعات يمكن ترتيبها على الشكل الآتي:-

١- القيادات الإدارية

٢- المجالس

٣- اللجان

٤- الاجتماعات الدورية لأعضاء التنظيم

- التنسيق عن طريق القيادات الإدارية

حيث يعمل كل قائد في تنظيمه ونطاق إدارته على تحقيق التجانس بين من يصلون معه، والتوفيق بين نشاطاتهم لكي تتحقق الأهداف المرسومة. حتى القيادة العليا والتي تتمثل بالوزير قدر تعلق الأمر بوزارته أو رئيس مجلس الإدارة^(١) فيما يتعلق بالمؤسسات العامة، فله يقع عليهم مهمة التنسيق بين الأقسام الرئيسية في الوزارة أو المؤسسة.

ويكون كل واحد منهم مسئولاً، مسئولية قيادية، على تحقيق الانسجام والترابط بين رؤساء الأقسام، وتنمية "روح الفريق" الواحد بينهم ولا يضير الفساد الاستمرارية بأهل الخبرة والتجربة والرأي السديد فيما يعرضه من مشكلات خلال عمله التنسيقي. وعلى القيادة العليا أن تشرك أعضاء التنظيم في رسم سياسته، وأهدافه وإقناعهم بروح التمسك والترابط لتحقيق أهداف التنظيم.

وهنا يأتي دور القيادات الوسيطة "رؤساء الأقسام ومديري الإدارات الرئيسية والمصالح والفروع" كقناة تنسيق بين القيادات العليا، والقيادة في المستويات الدنيا. هذه القيادات لها الدور الفاعل في تسياب العمل ووضع الأهداف موضع التطبيق الفعلي والصلي.

- التنسيق عن طريق المجالس

المجالس التي يتم تشكيلها بين القادة الإداريين في منظمة معينة، أو بين القادة في منظمات متعددة، بهدف تبادل وجهات النظر والعمل على تحقيق الأهداف المشتركة.

- التنسيق عن طريق اللجان

وهناك نوعان من اللجان: -

(١) راجع التفاصيل في: د. عادل، د. مصطفى، الإدارة العامة، ص ٥٨ وما بعدها.

الأولى: لجنة المديرين وتعمل بصفة مستمرة داخل التنظيم وتتكون هذه اللجنة من كبار الإداريين في التنظيم.

الثانية: اللجان المتخصصة، وهي التي تبحث في المجالات المتخصصة مثل لجنة الميزانية، ولجنة المديرين لها أهمية:-

- أ- في تطبيق أساليب الإشراف لتوحيد التوجيه.
- ب- التنسيق بين البرامج طويلة الأمد والقصيرة.
- ج- تحقيق المرونة في معالجة الظروف المستجدة.
- د- توحيد الخبرات الواسعة للمديرية باتجاه هدف تحقيق حسن مسار التنظيم.

و- الاجتماعات الدورية لأعضاء التنظيم

لغرض تبادل وجهات النظر بين الجميع، فيما يتعلق بتنفيذ الخطوات بين القيادة العليا والقيادات الدنيا. ففي هذه الاجتماعات، تعطى للجميع حرية التعبير والشعور بوحدة روح التنظيم ومشكلاته والقدرة على التعريف والإحاطة بنقاط الخلاف ومشاكله. إن أحسن طريقة لتحقيق التنسيق هي حضور ممثلين الجماعات الوظيفية والذين يفهمون ويتأثرون مباشرة بالقرارات، ويصلون على تنفيذ السياسات المرسومة في هذه الاجتماعات.

ز- التنسيق الفعال^(١)

هذه الخطوات كلها التي ذكرناها يمكن أن تحقق ما نسميه التنسيق الفعال ولكن ما هي مقاييس التنسيق الفعال؟

أولاً: لا يمكن تحقيقه عن طريق الأسلوب الأوتوقراطي، فلابد من إدارة جماعية.

ثانياً: في التنسيق الفعال، يتم توحيد جميع الجهود والنشاطات في أجزاء التنظيم كلها.

ثالثاً: في التنسيق الفعال، لابد من استمرارية العمل.

رابعاً: يجب أن يكون التنسيق بين جميع الأفراد المتصلين ببعضهم بعض.

خامساً: يتضمن التنسيق العلاقات الخارجية للتنظيم.

إن اللجان، والاجتماعات والمجالس ليست هي الطريق الوحيد لتحقيق التنسيق فهناك السجلات، والتقارير وأشكال الاتصال هذه الأمور كلها تنصب في إطار واحد لتحقيق النتيجة النهائية المطلوبة فننتعرض إلى الدور الفعال للاتصال!

٢- الاتصال

أ- مفهوم الاتصال

يعرف الاتصال بأنه: النقل والاستلام مع الفهم للخواطر والتعليمات والمعلومات. هذا هو مفهوم أندرسون بينما يراه نجرو بأنه: العملية التي تجعل أفكار الشخص ومشاعره معروفة للآخرين. ويعرفه فليبو بأنه: العملية التي من شأنها التأثير

(١) المصري، الإدارة والمدير المصري، ص ٣٣٢.

في الآخرين حتى يفسر فكره بالطريقة التي يعيها المتكلم أو الكاتب. ويشير بعضهم للاتصال بأنه: الصلية الهادفة إلى نقل وتبادل المعلومات التي على أساسها يتوحد الفكر وتتفق المفاهيم وتتخذ القرارات. فهو تبادل الأفكار والبيانات بغرض تحقيق أهداف العمل الإداري. أو أنه بدقة: عملية نقل للأفكار أو المعلومات أو تبادلها مع الآخرين وإشراكهم فيها بقصد تحقيق أهداف معينة^(١) أو إذا شئنا الإيجاز: إنه الأداة لتحقيق التنسيق. وللإتصال ثلاثة عناصر:-

أولاً : فرد يبدأ بعملية الاتصال، وهو المرسل أو المتصل.
ثانياً : آخر يقوم بتسلم مضمون الرسالة وهو المتصل به.
ثالثاً : فحوى أو مضمون الاتصال، وهي الفكرة أو المعلومات التي يهدف المرسل إلى تبليغها إلى المرسل إليه. وهي قد تكون أمراً، أو اقتراحاً أو قراراً.

ب- أهمية الاتصال
لا يعمل التنسيق بقاوعية إلا من خلال سهولة الاتصال ولفاعليته فصلة الاتصال إنما تمثل مسمار الربط الذي يجمع بين قنوات التنظيم الإداري كافة، فأهمية الاتصال في الإدارة العامة، إنما تكمن في كونه إحدى الوظائف الأساسية التي تقع على عاتق القيادة الإدارية إنها الجهاز العصبي للمنظمة والتي تبعث فيها روح الحياة، وتدفع بها اقتراباً من الهدف.

وتتضح أهمية الاتصال في قوة صلته بالتخطيط من جهة، وبإصدار القرارات من ناحية ثانية وبعملية الرقابة من ناحية أخيرة.

وكلمة الاتصال Communication مشتقة من الكلمة اللاتينية Comminis والتي تعني بالإنكليزية Common أي علم ومشارك، ولذلك فالإتصال يعني بالضرورة إشراك الآخرين في أفكاره، فهو عملية تتم بين طرفين، عملية مشاركة في الأفكار والمعلومات المراد نقلها، فلا بد إذن من وحدة الفكر واستجابته في العملية ذاتها.

ج- أنواع الاتصال
- الاتصالات الرئيسية^(١)

وهي التي تتم داخل التنظيم. وقد تكون اتصالات نازلة من أعلى التنظيم متجهة إلى أسفله. وقد تكون من الإدارة العليا إلى الإدارة الوسطى. فهي تستخدم للأمر والتوجيه. ووسائل الاتصالات هنا قد تكون في النشرات، الخطابات، التقارير، المذكرات الأوامر الشفهية، أو الوسائل السمعية المرئية وغير المرئية، وتتوقف فاعليتها على:-
١- أن يتحسس القائد الإداري الحالة النفسية لمروسيه ويعمل معهم بروح الفريق، المتفهم لمواقف الجميع.

(١) راجع: شيخا، أصول الإدارة العامة، ص ٣٨٤ وما بعدها.

د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٢٨٤ وما بعدها.

د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص ٢٥٠.

(١) الضري، الإدارة، ص ٣٧٩ وما بعدها.

٢- أن ينمي الاستعداد لدى المرعوسين روح واستعداد تقبل الأوامر لتحقيق الهدف.
وقد تكون اتصالات صاعدة تبدأ من أسفل التنظيم صاعدة إلى أعلى عن طريق:
التقرير، الطلب، الاقتراح، الاستفسار. وعن طريق هذه الاتصالات تتسم عملية الإدارة
المشتركة، حيث تزود الإدارة العليا^(١) بما يتفاعل داخل التنظيم من أمور، وما يظهر فيه
من عوائق. وهو يمثل في الواقع الروح الديمقراطية في الوحدة الإدارية. ويمكن تنمية
الاتصالات الصاعدة بالوسائل الآتية:-

- * تنمية الشعور لدى المرعوسين بحوية الفريق وأن لهم الدور الحيوي فيه.
- * حسن استماع القيادة لأفكار المرعوسين وطروحاتهم.
- * عدم التقاطع مع الأفكار المطروحة لغرض احتوائها والإصتات لها.
- * الإفادة من هذه الأفكار لتحقيق الهدف المنشود.
- * إدخال الطمأنينة في نفوس أصحاب الاقتراحات، مهما كانت هذه الاقتراحات، وعدم
المساس بمراكزهم أو وظائفهم لما أدلوا به من أفكار.
- ومع أهمية هذه الاتصالات لابد من الإشارة إلى العوائق التي تحول أحيانا دون
تحقيق أهدافها مثلا:-

- ١- البعد المكاني والإداري بين الرؤساء والمرعوسين. فكيف يتوافر الاتصال بين
موظف صغير في شعبة بوزير الداخلية في صنعاء مثلا، وكيف يغطي الموظف
الصغير نظم التدرج الإداري، وتسلسل المستويات.
 - ٢- التقاليد الإدارية السائدة التي اعتادت أن ترى في الاتصالات النازلة، هي الاتصالات
الطبيعية المألوفة على خلاف الاتصالات الصاعدة.
 - ٣- الرهبة والخوف عند المرعوسين.
 - ٤- حب العزلة عند بعض الرؤساء.
- الاتصالات الأفقية أو الجانبية

وهي التي تتم بين المديرين في مستوى إشرافي واحد (بالمستوى الرئاسي
نفسه) أو بين العاملين الذين لا يكونون في المستوى الإشرافي نفسه ولا تربطهم
بعضهم علاقات سلطة تفويضية. وقد تكون الاتصالات الأفقية خارجية. ولها مزايا
كثيرة :-

١- تصل على تكتيك وتنسيق جهود المديرين في المستوى الإشرافي ذاته أو في
المستويات المختلفة نحو تحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة. وتفرق متكامل
ومتربط.

٢- الاستفادة من خبرات المديرين على اختلاف مستوياتهم.

٣- حيوية الاتصال بين المدراء.

- الاتصالات الداخلية وهي التي تتم داخل نطاق المنظمة الإدارية وبين مختلف
الأقسام وبين جميع العاملين فيها. وقد تتخذ شكل الاتصالات الرأسية أو الأفقية.

(١) دوائر : الإدارة ، ٣ ، ص ١٥ (مهمل الإدارة العليا) .

- الاتصالات الخارجية

وهي التي تتم بين المنظمة الإدارية الواحدة وغيرها من المنظمات، وبينها وبين الجمهور. وتفيدنا عن طريق معرفة الجمهور لمبادئها وتوجيهاتها، وإيصال آراء الناس ومقترحاتهم إلى المنظمات الإدارية.

- الاتصالات الرسمية

وهي التي تتم من خلال خطوط الاتصال التي يقرها ويتطلبها التنظيم. ويمكن أن تكون اتصالات داخلية (رأسية، صاعدة أو هابطة أو أفقية) أو تكون هذه الاتصالات خارجية. وتتصف هذه الاتصالات بالثبات والاستقرار. وأصلها أن تتم بالتقارير الدورية لمختلف المستويات الإدارية. أو أن تتم بطلبات الجمهور، مثال على ذلك الطلبات المعدة للحصول على رخص قيادة السيارات.

- الاتصالات غير الرسمية

وهي اتصالات تتعايش إلى جنب الاتصالات الرسمية، نتيجة لوجود صلات اجتماعية وشخصية للعاملين في التنظيم. وينمي هذه الاتصالات علاقات الصداقة بين الموظفين وعامل الولاء المهني فضلا عن التقارب الفكري والاجتماعي بينهم وقد تأخذ شكل الاتصالات الصاعدة أو للنزلة.

والاتصالات غير الرسمية تخدم الاتصالات الرسمية ويمكن أن توظف لصالحها بسرعة الحصول على المعلومات وتخطي حواجز الروتين، فهي ظاهرة صحية، تشير إلى اهتمام العاملين بمنظمتهم ومتابعتهم لهمومها.

- أساليب الاتصال^(١)

يتم نقل المعلومات بثلاثة أساليب:-

- أسلوب الاتصال الكتابي

في المنظمات الكبيرة الحجم المعقدة التنظيم. ولا بد أن تكون كلمات الاتصال المكتوبة، واضحة، وبسيطة، ودقيقة، ومحددة وفائدة هذا الأسلوب حفظ التعليمات المكتوبة كأرشيف والحيلولة دون تحريفها، كما يوفر الوقت والمال والجهد. لكن هناك بعض العيوب ومثال أنه لا يسهل التنظيم وقيادته في الظروف الاستثنائية، وقد نفهم الكلمات بغير معناها المقصود.

- أسلوب الاتصال الشفوي

وهو يعتمد على الكلمة المنطوقة لا المكتوبة. وهو أكثر سهولة، ويسرا، وسرعة، وإقناعا، ويتحقق هذا الأسلوب بوسائل المقابلات الشخصية، والمكالمات الهاتفية والندوات والمؤتمرات وهو الأسلوب الذي أميل إليه، في الإدارة الجامعية. كما أميل إلى توثيقه لاحقا بالأسلوب التحريري، وإن كان هذا الأسلوب، يعرض أحيانا المعلومات إلى التحريف أو سوء الفهم.

(١) يونس، دراسات في الإدارة العامة، ص ٣٣٩.

- أسلوب الاتصال التصوري

حيث ينقل فحوى الاتصال بالتصوير التلفزيوني أو الرقوي السينمائي.

هـ- عقبات الاتصال

وهذه العقبات من أعقد مشكلات القيادة في الإدارة العامة، وهي تظهر في الإرسال كما تظهر في الاستقبال.

- صعوبة فهم مفردات لغة المرسل

فقد يكون، للمرسل ذا اختصاص معين، يستخدم مفردات ومصطلحات لا يفهم ذوي الاختصاصات الأخرى أو قد يكون قد اعتاد الأساليب الموجزة أو المبهمة وربما المعقدة.

- البعد المكاني بين المرسل والمرسل إليه

وهي صعوبة حقيقية فبعد أن إتسع نطاق الإدارة العامة، وكبر حجم المنظمات وتعددت وحداتها على عموم البلد، بعد هذا صار كل الاتصال بين الطرفين أمرا عسيرا، حتى لو استخدم الهاتف.

- تعدد المستويات الإدارية بين المرسل والمستقبل

وهذه صعوبة أخرى نعاني منها في جامعة عدن فالمعلومات الصاعدة من بعض المستويات الإدارية، قد لا تكون أمينة فهي تعكس الصورة الحسنة، وتحجب السلبية كلها لكي يظهر المرسل بالصورة الحسنة أمام المستويات العليا في الإدارة. كما أن المعلومات النازلة من قمة الهرم إلى القاعدة، تمر بعدة مستويات إدارية مما يعرضها إلى تحريف النص الأصلي للمعلومة الإدارية.

- الفروق الشخصية بين طرفي الاتصال

بين الطرفين، طرف ثالث، هو محتوى الاتصال وفحواه، لكن هذا المحتوى قد يفهم من قبل المستقبل على غير الصورة التي أرادها المرسل لاختلاف المستوى الفكري، الشخصي، المزاجي، الخبرات المشاعر بين الطرفين. فكلما تقاربت هذه المتغيرات كلما حصلنا على نتيجة أفضل بالاتصال. والعكس صحيح!

- الوضع النفسي للمستقبل

هذه مسألة مهمة، فحالة المستقبل وروحه المعنوية، ومزاجه وثقته بالمرسل، أو خوفه منه، كلها تؤثر في طبيعة فهمه لفحوى الرسالة ومضمونها. لهذا يؤكد الاتصال الجيد على توفير الأمان للمرعوسين، وروح التعاون، روح الصل الجماعي بينهم.

- فقدان عنصر الثقة بين أعضاء التنظيم

هذه المسألة مهمة جدا لاختلال الثقة بين المستويات القيادية العليا من جهة، والقاعدة من جهة ثلثة يربك أسلاك الاتصال كلها، ومع الإرباك يتوقف نقل المعلومات وتسليمها.

- الموازنة في عملية الاتصال
الاتصال هو روح الحياة في القوات الإدارية لكن الإفراط فيه أو الإقلال يؤدي إلى إضعاف فاعليته وربما فشلها أو إخفاقها، فلا يمكن إجراء الاتصال في الأمور المهمة أو التأقلمة، وبلاستمرار حتى يشكل عبئا ثقيلا على المستقبل. كما أن ندرته يؤدي إلى حجب المزيد من المعلومات المهمة عن القيادة الإدارية.

و- الاتصال الفاعل
وهو الاتصال الذي يسمح ويسهل التنسيق ويعالج العقبات التي سبق الإشارة إليها ويتطلب هذا الاتصال تنمية بعض المتطلبات في نفوس المديرين وأهمها:-
• أن يتمتع المدير بحسن ومهارة الحديث وفن الإصغاء.
• وضوح كلمات المدير بحسن ومهارة الحديث وفن الإصغاء.
• بذل روح المبادرة والشجاعة في الطرح والثقة في النفس عند المرحوسين.
• أن يفهم ويستوعب المدير حقيقة ما يريده ومضمونه.
• تسببية الأسئلة والأجوبة بين المدير ومرعوسيه.
• الانتقال إلى مقر العمل. وهذا النمط من الاتصال هو النمط السائد في جامعة عدن، فقد تجد الرئيس أو الأمين العام اليوم في كلية الطب في عدن أو في كلية التربية أو النفط والمعادن في شبوة.
• احترام شخصية المرحوسين، واحترام الشخصية القيادية للرئيس في تنفيذ ما يصدر عنه، عقوبة كلفت أو مكافأة.

ز- المسكوتيرة والاتصال
في حكم تجربتي في الإدارة الجامعية لاحظت مسألة رئيسة ففسي اليوم المخصص لمقابلة المواطنين، أدخل صباحا لأشاهد الغرفة، غرفة المسكوتير، مليئة بالناس، تطلب المقابلة، وتبدأ المقابلة، وأعطى المتكلم كل الإصناص ليشرح ما يريد قوله ثم ينتهي، بعد وقت ليس بالقصير لأقوم بدوري فأوضح له أن هذه المسألة ليست من صلب اختصاصي ويمكن، بل يجب أن يبت فيها مدير عام الإدارة، أو الأفراد.
فلا بد أن من مسكوتير يفهم ويستوعب مهام القائد الإداري، لكي يسمح بتسياب ومراجعة أصحاب الطلبات التي تخص المدير وحده فلا يضيع وقته لكل طلب مهمما كان.

كما أن تنسيق المعلومات سواء كان في الإرسال أم الاستقبال تقوم هذه الوظيفة بمهمة أساسية في سرعة النقل، الحفاظ على النص، إدانة الاتصال، وتوقيتها وربما حجبها، إذا كان تسلمه لا يشكل منفعة حقيقية للمؤسسة.
هذه المسألة مهمة سواء أكلت القيادة الإدارية حاضرة أم غائبة فسي مهمة رسمية، فقول المسكوتير في أثناء غياب المدير مسألة أساسية، وإلا ضاعت الكثير من المعلومات، ومن الاتصالات ؟!

٣- الرقابة

أ- معنى الرقابة

ما الذي نقصده بالرقابة في الإدارة العلمية ؟ ما معنى هذا الاصطلاح ؟ واقع الحال يشير إلى أن معنى هذا الاصطلاح أو مضمون هذه الوظيفة، ذلك لأن الإداري الذي لا يستوعب معنى الرقابة، لن نتوقع منه أن يباشر هذه الوظيفة بطريقة تحقق فيها الأهداف، بكفاءة ! أما فيما يتعلق بالموظفين الرسميين فلم ينجحوا في عملهم إلا إذا كانوا يفهمون بوضوح معنى الرقابة ومضمونها حتى يتقبلوها ويعملون تحت خيمتها. حقيقة إذا لم نتفهم الرقابة فلا يمكن توقع النجاح الإداري في التنظيم ، ويصعب أن نصل إلى هذا الفهم الدقيق إذا كانت الرقابة مختلطة مع بعض الطرائق الأخرى من الوظائف الإدارية: الأهداف، الخطط، الخرائط التنظيمية، السياسات، توكيل السلطة والإجراءات^(١).

إن الجواب عن سؤال: ما الرقابة ؟ وما الذي نراقبه ؟ ومن نراقب ؟ هو الذي يوصلنا إلى الإطار الحقيقي لهذه الوظيفة التي يستفيد منها كل الممارسين لفن الإدارة، سواء في الحكومة أم في مشروعات الأعمال. نستطيع أن نعرف الرقابة بالتعريف الآتي:-

« الرقابة هي الوظيفة التي تحقق توازن الصلبيات مع المستويات المحددة سلفا وأساس الرقابة هي المعلومات المتوفرة بين أيدي المديرين »^(٢).

إن الرقابة هي إحدى ثلاث وظائف رئيسة يباشر بها القائد الإداري أما الوظيفتان الأخريتان فهما التخطيط والتنظيم، والرقابة ترتبط أكثر بالتخطيط فلا يمكن تصور تخطيط بدون رقابة ولا رقابة إلا في ظل التخطيط.

ودائما ترتبط كلمة الرقابة بهدف تحقيقها فيقال الرقابة على المخزون، والرقابة على الجودة والرقابة على الإنتاج والرقابة على الأفراد والعناصر الأساسية التي تكون الرقابة هي:-

أولا: المستويات والأهداف.

ثانيا: المعلومات عن الظروف القائمة أو الحوادث الجارية.

ثالثا: التصرفات الإدارية والقرارات التي تؤكد أن النشاط والتصرفات والظروف بما تتجارب مع الحاجات المحددة سلفا وهي الأهداف.

وفي ضوء هذه العناصر يعرفها د. عبدالفتاح بأنها:-^(٣)

(١) دبل، أرنست، رواد الإدارة والتنظيم، ترجمة الدكتور حسين عمر، النشر، دار الكرنت، ص ٦١.
(٢) التفاصيل في: د. عبدالفتاح، الإدارة العلمية، ص ٢٩٢ وما بعدها. دشوجا أصول الإدارة العلمية، ص ٤١٥ وما بعدها. د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العلمية، ص ٢٩٢ وما بعدها. دجيتور، محاضرات في الإدارة العربية المقارنة، ص ٤٠ وما بعدها. د. حسين الدوري، د. الأعرجي، مبادئ الإدارة العلمية، ص ١٧٧ وما بعدها.
(٣) الإدارة العلمية، ص ٣٩٢.

عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها سواء أكانت في تلك الانحرافات عما يجب إتخاذها أم الانحرافات عن الإجراءات، والعمل على مواجهتها بالأمس المطلوب الملزم حتى تصحح وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل.

كما عرفت الرقابة: " بأنها النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعية وتقييمها، والعمل على إصلاح ما قد يعثرها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة " أو أنها: وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد لها فهي المتابعة لإجاز الأعمال بدقة وبسرعة والعمل على تقويمها مع إصلاح الانحرافات إن وجدت.

ب- أهمية الرقابة

تتمثل أهمية الرقابة في كونها إحدى وظائف الإدارة الأساسية، فهي بحق من أهم وظائف القائد الإداري إذ بواسطتها يمكن التحقق من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة للمنظمة. فهي وظيفة مراجعة لإصلاح الأخطاء الموجودة في التنظيم^(٢).

وهي وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات ازدادت أهميتها حديثاً نتيجة لتوسع نطاق الإدارة العامة، وتضخم وتعدد أجهزتها ونتيجة لارتباطها الوثيق بالتنظيم والتخطيط، والتنسيق وإصدار الأوامر وقد لخص الأستاذ مارشال عن أهميتها بقوله: " إنه عن طريق الرقابة يتحقق المدير من أن الأهداف تسير نحو التحقيق، وإن التنظيم صالح، وأن الأفراد تتوافر لديهم المهارة والنتائج المالية مرضية، والقيادة فعالة والتنسيق يعمل على رفع الأداء ".

ج- كيف تنجز الرقابة أهدافها^(١)

تخطو الرقابة ثلاث خطوات رئيسية ، لكي تحقق وتنجز أهدافها وهي:-

- وضع معدلات الأداء ووحدات القياس

يقصد بوضع معدلات الأداء وضع معيار موضوعي لقياس الإنجازات التي تتحقق والتي تعبر عن أهداف التنظيم، وهذه المعايير توضع على أساس تحديد كمية العمل المطلوب إنجازها والمستوى النوعي لها، والزمن اللازم لأدائها. فهذه المعدلات تتحدد إذن على أساس الكم، والكيف، والوقت. ومثال على ذلك أن يحدد معدل الأداء للعامل في منظمة إنتاجية بخمسين وحدة جيدة في ٨ / ساعات. أو أن يحدد معدل الأداء فيما يتعلق بعمل الاختزال على أساس كتابة ٥٠ / ورقة بدون أخطاء في ١٢ / ساعة.

ولكن أغلب أعمال الإدارة العامة خدمات غير قابلة للقياس بوحدات عمل محسوسة، فكيف يمكن قياس أعمال الإدارة في قيامها بأمور الشؤون الطبية؟ هل يكون

(٢) شريف ، د. علي ، مدحت الديب ، التنظيم والإدارة ، الإسكندرية ، لا تاريخ الطبع ، ص ٢٤٥ .
(١) راجع الشأن خطوات الرقابة لتحقيق أهدافها: د. شجاء، أصول الإدارة العامة ٤١٨. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٢٩١. د. حسين النوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ١٧٦ وما بعدها. د. شريف، التنظيم والإدارة، ص ٢٤٦.

عدد المرضى لم مدة بقائهم في المستشفى ؟ وكيف يمكن قياس عمل القاضي، في ميدان الأحكام؟

هناك ثلاث طرائق يمكن من خلالها وضع معدلات لقياس النشاطات الحكومية وأعمالها، فهناك أعمال تبلغ فيها المعايير الدرجة المكتملة نفسها التي وصلت إليها الصناعة، فهي تخضع لدرجة القياس نفسها ويمكن وضع معدلات محسومة بشأنها للقياس. وأعمال ووظائف متكررة يمكن قياسها عن طريق استخدام الإحصاء، وأعمال غير قابلة للقياس مثل نشاطات الإداريين والعطاء.

-قياس الأعمال أو تقييمها

ونقصد بذلك مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعية سلفا للأداء، فهو تقويم للإجاز بعد أداء العمل. وهذا التقويم يمكن أن يتم عن طريق التقارير والشكاوى والتفتيش.

-تصحيح الأخطاء وتلافي الانحرافات

وذلك بإبراز الأخطاء التي تشير إليها عملية قياس الأعمال السابقة. فإذا ظهر من مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعية أن هناك اختلافا بالزيادة أو النقص، كان ذلك مؤشرا يوضح أن الخلل يهيم على العمل. وشمة انحراف فيه، يبلغ به المسئول لاتخاذ الإجراء اللازم. والبحث عن وسائل العلاج بعد كشف أسباب الخلل والانحراف.

د- أساليب الرقابة وفاعليتها

إن الأساليب والوسائل التي تسلكها الرقابة لتقدير ما تم إتجازه من أعمال على أساس المعدلات الموضوعية والمرسومة سلفا، تختلف باختلاف الباحثين، إلا أن أهم هذه الوسائل تأثيرا وأغلبها استصلا هي:-

-التقارير الإدارية

ويقصد بها التقارير التي يتم وضعها لتقدير كفاية الأعمال الإدارية وبيان سيرها، ويعد هذا الأسلوب من أهم أساليب الرقابة لما يتسم به من وضوح، ودقة عن حقيقة مجريات الأمور في المنظمة يستعين بها المختصون بإجراء الرقابة. ويتضمن هذا الأسلوب وجود البيانات المحددة عن العمل الإداري ولابد أن تكون هذه البيانات واضحة حتى يمكن من خلالها الوقوف على مدى تنفيذ البرامج وفما لما ينتهي إليه التقرير من حيث الكم والكيف والزمن المحدد للتنفيذ وطبيعة الانحرافات ومسئولياتها.

وأهم هذه التقارير هي تلك التي يرفعها العاملون في المستويات التنفيذية أو التشغيلية لما تتصف به من واقعية، وتصل هذه التقارير بانتظام وبشكل دوري إلى رؤساء كل وحدة، حتى يمكن رفعها إلى القيادات العليا التي بدورها تقوم بالدراسة والتحصيل، والتوجيه ثم اتخاذ القرارات المناسبة في نهاية المطاف، لإصلاح ما ثبتت من انحرافات أو أخطاء.

وتنقسم هذه التقارير إلى تقارير خاصة بكفاية العاملين وأخرى خاصة بتفسير سير الأعمال الإدارية، ويجب أن تتصف جميعها بالأمور الآتية:-

١. أن يكون مركزا مستوعبا للمحتوى المطلوب.
٢. أن يكون مختصرا، بعيدا عن التلويح.
٣. أن يكون منتظما ودوريا.
٤. أن تتضمن بعض التوجيهات الخاصة بالمستقبل.

- الملاحظة والتفتيش الإداري

حيث يقوم الإداري أو المشرف بملاحظة المرعوسين من حيث أفعالهم والطرق المستخدمة والنتائج التي توصلوا إليها، وقد يكون حضور المشرف أو بقاؤه كلفا في حد ذاته لكي يولد التأثير المطلوب. ويعتمد هذا التأثير إيجابية المشرف على إثبات وجوده وبيان تأثيره، ولا غير من استخدام سلطته في التعذيب^(١). ونلفت النظر إلى أهمية أن يجعل المشرف إشرافه ذا قيمة، وملاحظاته ذا تأثير، وذلك بالاتصال الشخصي بالمرعوسين، وفي جميع أجزاء التنظيم ولهذا السبب تستخدم أنظمة المراجعة التي تتضمن أعداد خطة تؤكد أن كل جزء في التنظيم وكل عملية فيه سوف تخضع للملاحظة.

ويمكن استخدام بعض المقاييس الدقيقة وتطبيقها مثل مراجعة الحسابات والمراجعة الداخلية، والتي تتضمن المراجعة الحسابية والمالية، وطريقة الأداء، السياسات، الخطط، وعلى المراجع أن يظهر الأخطاء، ونقاط الضعف، والإهمال ويقترح بعض المقترحات لمراجعة الخلل.

ويضي التفتيش فحص سلامة الأعمال الإدارية وفقا للبرامج المعدة، ثم يتم تغريغ النتائج في إحصاءات وتقارير تعد لهذا الغرض.

ويجري التفتيش عن طريق الانتقال إلى مواقع العمل لفحص الوثائق لمعرفة سجلات العمل ومواطن الخلل وقد يكون هذا التفتيش دوريا أو فجائيا، وقد يكون ماليا أو زمنيا، وقد يكون كلياً أو جزئياً.

وسلطة إجراء التفتيش قد تتولاها جهة داخلية وقد تكون خارجية تتمثل بسلطة مركزية تعمل على نطاق الدولة كلها كالجهات المركزية للحسابات.

وتنتهي عمليات التفتيش بعدا عن الأغراض الشخصية برفع التقارير إلى الجهات العليا، لاتخاذ الإجراءات اللازمة بحققها.

- الشكاوى

وهذه الشكاوى التي يرفعها المواطنون ضد عمل معين أو موقف معين، إلى الجهات الرئاسية وسيلة من وسائل الرقابة الشعبية أولا، وأسميها المعلومات المهمة إلى السلطة المختصة ثانيا، المعلومات التي يجب أن ينظر لها بجدية تحقّق الرقابة الفاعلة وعلى جميع المستويات.

(١) الحرفة، د. حامد، موسوعة الإدارة الحديثة والحوافز (بيروت - ١٩٨٠م) الدار العربية للموروثات، ص ١٧٣٩.

- الميزانيات

بعد تقدير الميزانيات التي تستخدمها السلطات الإدارية وسيلة من وسائل إجراء الرقابة عن طريق وضعها للحدود التي لا يجب تجاؤها، الأمر الذي يمكن السلطات المختصة من قياس مدى التقدم وتكوين النجاح في المنظمة.

ويطلب أن يتوفر في الميزانية المرونة، وإذا أخطأ الإداري أن يتعدى مخصصات الميزانية فلا بد وأن يقدم المصوغات القوية لكي يطلب الاعتمادات الإضافية.

- من الذي يراقب والرقابة الفاعلة^(١)

ننتقل أخيرا إلى نقطة مهمة وهي من الذي يراقب ؟ من المعروف كمبدأ أن الذي يراقب هو المسئول عن النتائج. ولا تتضمن النتائج الأرباح والخسائر فحسب، بل مدى تطبيق النتائج مع المستويات الموضوعية. مادام هناك شخص مسئول عن وضع المقاييس والمعايير وهو المسئول النهائي عن تحقيق الرقابة فهو مسئول أيضا عن اتخاذ الإجراءات التصحيحية.

وللرقابة جوانب سلوكية سواء كانت على مستوى الفرد أم على مستوى التنظيم كله، فيجب أن يكون نظام الرقابة هو نظام رقابة على الأداء والعمل "نظام الرقابة الموضوعية" لا نظام رقابة على الأفراد "الرقابة الشخصية".

فغرض الرقابة هو الكشف عن معوقات العمل لكونها سلاح عذاب يتم استعمالها لأغراض شخصية.

إن الرقابة الفاعلة يجب أن تمتاز بما يأتي:-

١. اختيار نظام الرقابة المناسب لمقتضيات العمل وحجمه.
٢. مرونة المراقبة وقابليتها للتعديل.
٣. اختيار النظام الذي يكون أقل كلفة بعيدا عن النفقات الكبيرة.
٤. أن يكون نظاما موضوعيا لا شخصيا.
٥. سهلا وواضحا وقابلا للمناقشة.
٦. تحديد المختصين بالرقابة / وسلطاتهم.
٧. مراعاة الجانب الإنساني.
٨. يجب الاهتمام بمعالجة الأخطاء وتوضيح الوسائل اللازمة للمعالجة.
٩. يجب أن لا يكون نظام المراقبة تفصيليا بصورة فاعلة فيها.
١٠. يجب أن تمارس في الوقت المناسب، مع وجود شبكة اتصالات قوية وسريعة.

هـ- فلسفة الرقابة

بصراحة الإداري يواجه دائما بالمعارضة العنيفة أو الضمنية لإجراء المراقبة، لا ضير أن يراقب الآخرين، ويضعهم تحت المجهر، أما أن أخضع أنا للمراقبة، فالطبيعة البشرية ضد هذا التوجه - وسوف يواجه الإداري بعدة ضغوط للحيلولة دون أن تلخذ المراقبة مديتها - ولحل هذه المشكلة لابد من الأمور الآتية:-

(١) راجع: درويش، أصول الإدارة العلمية، ص ٥٣٠.

١. أن يلهم الإداري القيمة الشخصية للفرد.
٢. إشراك العاملين معه بالقرارات التي تخصهم.
٣. تسجيل مدى تعاونهم مع الطرائق التي تعتمد الحفز والتطعيم والتدريب.

و- أنواع الرقابة

تتوفر أمام الإداري مجموعة كبيرة من أشكال الرقابة التي يستطيع أن يختار من بينها شكلاً للرقابة على النتائج التي يقدمها المرعوسون. وسوف نركز هذه الأوراق في الرقابة على أعمال الإدارة. حيث تنقسم الرقابة على جهة الإدارة تبعاً للجهة التي تباشرها أو التي تقوم بإجرائها إلى الأنواع الآتية:-

- أ. هي الرقابة السياسية.
- ب. هي الرقابة القضائية.
- ج. هي الرقابة الإدارية أو الذاتية.
- في الرقابة السياسية^(١)

وتتضح الرقابة السياسية على أعمال الإدارة في رقابة المجالس النيابية والشعبية حيث يتمتع البرلمان (مجلس النواب) بالسلطة التشريعية بوصفه الهيئة الممثلة للشعب بحق مراقبة السلطة التنفيذية في القيام بما يقع على عاتقها من عبء تحقيق السياسة العامة للدولة وتنفيذها.

وتتجلى هذه الرقابة في الأنظمة التي تتمتع بالنظام البرلماني كنموذج للحكم في عد الوزراء مسئولون مسئولية تضامنية وفردية قبل البرلمان. ويلاحظ أن ما تمتلكه هذه المجالس هو تفكير المسئولية السياسية تجاه السلطة التنفيذية كما أن لها الحق في سحب الثقة من الحكومة. لكن المجلس لا يحق له فرض عقوبة على الجهة الإدارية، نتيجة لتصرفها غير المشروع مثلاً. لكن يحق له تكوين للجان لإجراء التحقيقات إزاء حدوث مخالفات في الأجهزة الإدارية.

وبفضل عن حق تقرير المسئولية الوزارية تمتلك السلطات التشريعية الكثير من أوجه الرقابة تجاه السلطة التنفيذية كإفراد الميزانية العامة والمواظقة على عقد القروض وتوجيه الأسئلة والاستجواب للوزير المختص أو للوزارة بكامل أعضائها.

- رقابة المجالس الشعبية أو الإدارة المحلية

في الدول التي تعتمد على نظام الحكم المحلي أو (الإدارة المحلية) تظهر المجالس المحلية على أساس الانتخاب الشعبي، وتمارس هذه المجالس الشعبية للرقابة على الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدات المحلية^(٢).

- رقابة الأحزاب السياسية والرأي العام

تعتمد الأنظمة الديمقراطية في العالم نظام الأحزاب السياسية وتمارس هذه الأحزاب، خاصة الأحزاب المعارضة، رقابة فاعلة، وحيوية وقاسية أحياناً، على السلطة

^(١) Susan Welch John Comer P. 356 Printed In United States of America.

^(٢) سوف ندرس بالتفصيل، التطبيق العملي لهذا المبدأ في الحكم المحلي في اليمن.

التنفيذية ولا تتورع هذه الأحزاب بشن حملات المعارضة والرقابة من خلال ممثلها في مجلس النواب وصحفيها ولا تتردد أحيانا في تعبئة الرأي العام، لتسليط الضوء على الخلل في خطط الحكومة وبرامجها.

الرقابة القضائية

- وتمارس هذه الرقابة هيئة قضائية مستقلة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية.

وبعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية تأخذ بنظام القضاء الموحد الذي يمارس القضاء الاعتيادي، كما يمارس مهمة القضاء الإداري ، فيفصل في المنازعات الإدارية ويطبق القانون على الأفراد وعلى الإدارة. بينما نرى دولا أخرى كفرنسا، تأخذ بنظام القضاء المزدوج، فيكون هناك " قضاء إداري " مستقل بفصل الحكم في المنازعات الإدارية، وقضاء عادي يختص بالفصل في دعاوى الناس العادية^(١).

ولابد من الإشارة أن " القضاء الإداري " يمارس سلطة الرقابة، والحكم، بناء على دعوى منازعه ترفع إليه، ودعوى تثبت فيها الشكوى. ومن هنا كان لهذا القضاء سلطة إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون واحترام حقوق الأفراد وحرياتهم.

الرقابة الإدارية

وتنصدها، رقابة الإدارة على نفسها بنفسها (الرقابة الذاتية) وهذه الرقابة تمارسها القيادات الإدارية على المؤسسات التابعة لها، أو التي تشرف عليها وهي إما أن تكون، رقابة داخلية أو رقابة خارجية.

الرقابة الداخلية

وهي الرقابة التي تتم داخل الوحدة الإدارية، تستولاها القيادة الإدارية، حسب التسلسل الهرمي في الوحدة الإدارية مثل رقابة الوزير على رؤساء الوحدات الإدارية في وزارته. هي باختصار^(٢) مراقبة كل رئيس وحدة - مهما كان مستواه - للمرعوسين الذين بمعينته، ومحاسبته عن كل تقصير. وإلى جانب الرقابة الرئاسية يأتي دور الإدارات التي يكون لها طابع رقابي والتي توجد داخل التنظيم، مثل رقابة الإدارة المالية، لنشاط المؤسسة المالي.

الرقابة الخارجية

وهي تأتي متممة ومكملة للرقابة الداخلية، تمارسها أجهزة رقابية خارجية مستقلة مثل رقابة السلطة المركزية على وحدات الإدارة اللامركزية وهي ما تسمى بـ " الوصاية الإدارية ".

(١) لقد عرفت الإدارة العربية في العصر الوسيط، نظام الرقابة القضائية ومارسته محكمة "النظر في المظالم" وسوف تدرس ذلك بالتفصيل في الباب الخاص بـ : الإدارة العربية في العصر الوسيط، نماذج وتجارب.

(٢) فضلا عن المصادر التي ذكرناها يراجع: د.الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ١٨.

أي رقابة السلطات الإدارية المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية مثل الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات المحلية كالمحافظات. وهناك رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة، تمارسها أجهزة مركزية متخصصة بحيث يختص كل جهاز برقابة نوعية معينة من النشاطات فيما يتعلق بجميع منظمات الإدارة العامة في الدولة سواء أكانت مركزية أم لامركزية وتنصب رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة على مشروعية التصرفات الإدارية في المناحي الإجرائية والمالية والفنية.

ز - الرقابة الفاعلة وأشكالها^(١)

لا ريب أن مشكلات الرقابة تختلف في حجمها ومجالها باختلاف المستويات الإدارية في التنظيم. ففي المستويات العليا تختص الرقابة الإدارية بالرقابة على تنفيذ السياسات العامة وتنفيذ القرارات ومن المعروف أن الإدارة التنفيذية هي التي تختص بتنفيذ هذه السياسات ووظيفة الرقابة هنا في هذا المستوى هي التأكد من أن العمل الذي يتم في هذا المستوى يتفق مع رغبات الإدارة العليا واتجاهاتها. والظروف التي تخلق الرقابة الفاعلة لن تظهر أوتوماتيكيا أو تأتي بمحض المصادفة إنما تحتاج إلى الاجتهاد والاهتمام وبذل الجهود من جانب الإداريين. ولا يوجد جهاز أوتوماتيكى يمكن أن يحل محل مسئولية المشرف التي تتعلق بطريقة الإشراف على التشغيل في المنظمة كلها.

وإذا توالفت للإداري أدوات الرقابة فطيه بعدئذ أن يعتمد الحكم السليم مع التوجيه للمرؤسين باتجاه توحيد الجهود كلها لتحقيق الهدف المنشود، ومن شروط الرقابة الفاعلة هو التأكد من أن جميع الجهود الإدارية تعمل بكل فاعليتها. فالرقابة ليست وظيفة تؤدي بعد أن تؤدي جميع الوظائف الأخرى، وإنما هي جزء مكمل للجهود الإدارية الأخرى.

وتنصب الرقابة فعالة إذا كانت غير ظاهرة بمعنى أن الإداريين يجب أن يخطوا للرقابة بحيث لا تتعدى القدر الضروري المحسوب، للحصول على النتائج المطلوبة. وسوف تكون الرقابة محتملة عندما يوضح الإداري الأسباب التي من أجلها فرض الرقابة والسبب في اختياره لبعضها على وجه الخصوص «كإعداد التقارير مثلا». والتقارير تهدف إلى تحقيق النتائج ولا تهدف إلى تكبيد الأفراد والفرض من الرقابة هو الاطمئنان بأن النتائج المطلوبة قد تحققت. فالفرض من استخدام ساعات التوقيع عند الحضور هي لتأكيد الانضباط وليس يقصد الأفراد غير المنتظمين. تتطلب الرقابة الفاعلة أن تستوعب عاملين عنصر الإنساني ففي الرقابة، ووسائل أو طرائق الرقابة، أنظمة الرقابة، وإجراءات الرقابة. ونتركز في آذهان العاملين نوع السلوك المطلوب منهم كما تريده الرقابة.

(١) راجع التفاصيل في: د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٣٠٧. وقارنه ب: د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ١٨١.

ج- المتابعة في الرقابة

تختلف أساليب المتابعة والرقابة الكلاسيكية عن الحديثة بمناخ عديدة، وتنعكس هذه الفوارق على حيوية وفاعلية كل من النظامين وآثارهما على عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة فإلزامية والمتابعة في النظرة الكلاسيكية كانت تتم بواسطة القادة الإداريين بصورة شخصية ومباشرة في الأغلب، كما أنها لم تأخذ شكلا منتظما و متميزا بل كثيرا ما كان يحدد أسلوب المراقبة والمتابعة الكلاسيكي لا يعتمد على سجلات وتقارير مكتوبة بل أن النتائج التي تحدد بالملاحظة المجردة تحدد بصدها آتيا العقوبات والجزاءات وينتهي كل شيء.

إن تعدد الأجهزة الإدارية الحالية وضخمتها ويزور جوانب التخصص في هذه الأجهزة استلزم وجود أجهزة متخصصة ودائمة لتولي مهمات الرقابة والمتابعة بصورة منتظمة ومحددة، كما تطلب ذلك الاحتفاظ بسجلات وتقارير مكتوبة ومبوبة، تثبت قوسها المعلومات وتبويب، ثم تحلل وترسل على شكل مؤشرات إلى مراكز اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة المختصة.

إن حساب المعلومات المرتدة Feed back وتشعب وتخصص هذه المعلومات فضلا عن جسامتها تطلب تصنيفها وتحليلها قبل وبعد إرسالها تمهيدا لاتخاذ القرار المناسب بحققها. إن واقع الأجهزة الإدارية الحديثة يشهد مكنة عمليات الرقابة والمتابعة وربطها بعمليات اتخاذ القرارات ورسم السياسات بدائرة مستمرة وبنظام " السايبرنتكس Cybernetics " إلا تطبيعا لما ذكرناه.

إن عملية جمع ونقل المعلومات يمكن أن توكل إلى أجهزة مركزية ولا مركزية متخصصة ودائمة، لجان أو أفراد على أساس وقتي وحسب ظهور الحاجة. ولا بد من الإشارة إلى أن درجة كفاءة نظام الرقابة والمتابعة تعتمد بدقة وموضوعية تحديد الجوانب الإيجابية والسلبية في التنفيذ والصلية بدورها تعتمد المستوى التقني للعاملين في هذا النظام، ومدى قدرته على تحويل ما وصل لهم من معلومات إلى تقارير واضحة ومحددة .. كما تعتمد درجة كفاءة نظم المتابعة والمراقبة في إيصال التقارير في الوقت المناسب.

ط- كلمة ختامية

ولابد لي من تعقيب فيما يتعلق بأهمية التوجيه وهي الوظيفة الثالثة من وظائف المدير بالإضافة إلى وظيفة التخطيط والتنظيم، التوجيه في ميدان الرقابة تميز بأنه وظيفة مركبة، تنطوي على العديد من الأنشطة الذهنية والمعنوية والإنشائية، بجانب كونها وظيفة صعبة، لأنها تتعامل مع العنصر الصعب، في الإدارة العامة، عنصر الإنسان الكائن الذي يتميز بعدم ثبات ثوابته^(١).

(١) راجع تفاصيل هذا الموضوع: د. شريف، التنظيم والإدارة، ص ٢٢٧.

ي - العنصر الإنساني والآلي في الرقابة

يمكن الإشارة إلى العنصر الإنساني في الرقابة في الحديث عن مشكلة "الأمن الصناعي" في مشروع صناعي قد يصعب تحقيق انخفاض في نسبة الحوادث بواسطة الطرق الميكانيكية فقط، بل لابد أن يكون هناك توجه في سلوك العاملين، نحسو تقليل الحوادث الصناعية. وتؤدي الحملات الإعلامية دورها في هذا الخصوص.

فلا بد من خلق شعور ودي اتجاه الرقابة وأساليبها، شعور إنساني يحتوي الجميع في الحفاظ على سلامة المشروع الصناعي بعيدا عن أساليب الرقابة الجارمة والمقيدة.

إن مسألة الأمن الصناعي مسألة بالغة الدقة وترتبط بغاوية الرقابة بشكل متصل.

أما مسألة العنصر الميكانيكي أو الآلي في الرقابة فيرتبط بمسألة المحافظة على وجود المنتجات والتأكد من أن المستهلك لا تصل إليه إلا المنتجات المستوفية للمواصفات المطلوبة، وغالبا ما يتم التفقيش والمراقبة على عينات من الإنتاج، طالما يصعب اختبار كل الوحدات الإنتاجية - الاختبار بالعينة -.

ومن هنا يمكن القول إن الرقابة على جودة المنتجات تتضمن العنصر الإنساني، وهو المشرف أو رئيس الصال ويتضمن كذلك العنصر الآلي مثل خرائط الرقابة، فضلا عن العدد الكبير من الطرائق التي يستخدمها المفتشون، وتساعدهم على قياس الانحراف عن الأنماط الموضوعية.

ك - كيف نختار القادة الإداريين ؟

سبق أن قلت إن القيادة الإدارية هي مفتاح الإدارة، ومهما كانت الصعوبات التي تواجه الإدارة، ومهما اختلفت طبيعتها فإن القادة الإداريين هم الذين يصيرون التنظيم. لهذا فإن الحاجة إلى القيادات الإدارية هذه الأيام أكبر بكثير مما كانت عليه منذ جيل مضى، حيث تحتاج المؤسسات الإدارية هذه السنوات إلى أفراد على درجة من المهارة والشخصية والتدريب في الميادين كافة وبمخصصات كثيرة خاصة وظيفية التوجيه، توجيه الجماعة، الوظيفة الديناميكية في الإدارة العامة، القيادة وظيفية التأثير في الناس وليست سلطة على الناس^(١).

القيادة الإدارية هي قلب للمنظمة، فإما كانت هذه المنظمة وبأي مستوى من المستويات وأنت تستطيع أن تسمع دقات القلب وضرباته ولكن ثمة نبضات مستمرة وبإيقاع مدروس ينطلق لكل شرايين الحياة في الكائن البشري، وهذا العمل هو عمل القائد الإداري بالضبط ولكن أين نعر عليه ؟ وكيف نختاره ؟ ومن بين الجميع ننقذه ؟ وما هي أساليب الاختيار ؟ وهل تختلف هذه الأساليب باختلاف النظم ؟ فلننظر الآن إلى مختلف الأساليب وكثرها رحلة وهي:-

(١) عامر، د. سعيد، الإدارة في ظل التغيير، ص ٣٠١.

أولاً: الحرية المطلقة في الاختيار.

ثانياً: الواجهة الاجتماعية.

ثالثاً: الانتخاب

رابعاً: الإعداد الأكاديمي.

خامساً: الجدارة والكفاءة.

- الحرية المطلقة في الاختيار

حرية القيادة الحكيمة أن تنتقي ما تشاء من قيادات دون أن تتقيد بأية عوامل أو أسباب، إلا عوامل حساباتها وموازنتها وتقديراتها لظروف البلد وتوجهاته! فلرئيس الجمهورية مثلاً الحق أن يختار كبار معاونيه لتولي المهمات القيادية التي يرتئونها، والحق نفسه بقدر في الأنظمة الديمقراطية للحزب الفائز في الانتخابات، فله أن يختار من بين أنصاره وأعضائه الأشخاص القادرين على تولى بعض الوظائف ذات المسؤولية الكبيرة والحساسة. فلرئيس الدولة وللحزب الفائز الحق أن يحسب نفسه وبأساليب ديمقراطية أقرها نهجاً لمسيرة الدولة والحكومة.

- الواجهة الاجتماعية

يرى بعضهم ضرورة اختيار القيادات من أوساط أسر معينة أو طبقات اجتماعية تتمتع بمكانة وواجهة اجتماعية مرموقة تعطىها الحصانة والضمنان للحفاظ على مركزها وسعة الأسر التي تنتمي إليها.

وهذا لا يعني أن نلغي المبدأ الديمقراطي في الاختيار فهؤلاء كخبة يتمتعون مثل غيرهم بحقوق المواطنة وحق تَبُّز المراكز المرموقة إذا امتلكوا الجدارة والكفاءة اللازمة لتمثل هذه المراكز. ولا ضير أن يتمتع بعضهم بمثل هذه المواقع إذا امتلك المواصفات اللازمة لتقلدها والتجاح في أداء مهماتها.

- الانتخاب

ويقوم هذا الأسلوب على اعتماد مبدأ الانتخاب فسي اختيار قيادات بعض المناصب الإدارية خاصة المراكز المحنية.

وبعضهم يوجه ثمة انتقادات إلى هذا الأسلوب، فالفوز في الانتخابات لا يعتمد - كخط علم - القدرة والكفاءة والمهارة والخبرة، بقدر ما يعتمد التأثير في الناخبين. كما يلجأ بعض القادة الفائزين في الانتخابات على محابة أنصارهم. وإذا كانت هذه الانتخابات كما هي العادة، دورية سيؤدي استمرارها إلى فقدان عنصر الاستقرار الإداري، أو الاستمرارية في العمل، وهو العنصر اللازم لنجاح القائد وتفهيمه لشؤون عمله.

- الإعداد الأكاديمي

وهذا الأسلوب يتبعه الكثير من دول العالم المتقدمة حيث تقوم بإعداد الإداريين في معاهد ومؤسسات إدارية عالية تنظم خصيصاً لهذه المهمة. وهذا الأسلوب كما نعتقد من أنجح الأساليب خاصة إذا ربط بين التعليم والمهارة النظرية والتطبيق العملي بها.

- الجدارة والكفاءة

وهذه المسألة صفة مطلوبة لابد من توافرها في القيادات الإدارية وهي تضمن اختيار صفوة العناصر الصالحة للقيام بأعباء المهمات الإدارية للصعبة فضلا عن تحقيق التكافؤ والمساواة بين طالبي شغل الوظائف القيادية في الدولة. ويمكن ترقية بعض الموظفين إلى مواقع قيادية على أساس الأقدمية في سلم الوظائف ولا ضير من إجراء مسابقات عامة بين الصفوة الراغبة والقادرة على شغل مثل هذه الوظائف على أن تتجزأ المسابقات، هيئات مستقلة عن الجهات الإدارية ومحصنة بالحياد والنزاهة تجاه الجميع.

ل- كلمة ختامية

إنني أتمنى إلى ترجيح القول الآتي:-

لا يوجد في النظام الرأسمالي ولا في غيره، مؤسسة إدارية، أو تنظيم إداري كبير يمكن أن ينجز مهماته، وأهدافه دون أن يكون هناك وفي الموقع المتميز قسند إداري، يقود التنظيم بفاعلية ورجاحة عقل وموازنة بالأمور كلفة، ومؤسراتها بعد تفهم سلوك العاملين وأمزجتهم ورتباطاتهم داخل التنظيم وخارجه^(١).

(١) راجع ما كتبه عن هذا الموضوع: كليل، فرديك، حيوية الإدارة، ترجمة عمر القباني (القاهرة - لا ت) ص ١٣. ومفهوم الحيوية الإدارية عنده هي القوة التي تتولد في المنشأة اليوم لتؤكد نجاحها وإسعاد تقدمها في التد.

الفصل الثالث

اتخاذ القرارات

١- مفهوم اتخاذ القرارات

القرار هو " الاختيار المدرك بين عدد من البدائل المحتملة لتحقيق هدف، أو أهداف محددة مصحوبا بتحديد إجراءات التنفيذ ^(١) والاصطلاح Decision مشتق من أصل لاتيني ويعني البت النهائي، والإرادة المحددة لصانع القرار بشأن ما يمكن وما لا يمكن عمله للوصول في موقف معين إلى نتيجة محددة ونهائية.

فهو يعني أيضا الاختيار المدرك بين أكثر من بديل ممكن لمواجهة موقف، أو مشكلة معينة - وعرفه بعضهم بأنه: مسار فعل يختاره المقرر لكونه أنسب ومسيولة متاحة أمامه لإحجاز الهدف أو الأهداف التي يبتغيها، أي لحل المشكلة التي تشغله، فالقرار وجمعه قرارات هو الموقف الإداري الذي اختارته القيادة، من بين عدة بدائل مطروحة لاختارته، لكونه أكثرها فاعلية والسجما وقدرة لتحقيق الهدف المرجو بنجاح والقدرة على اتخاذ القرارات من أهم مؤهلات القائد الإداري الناجح. إن اتخاذ القرار هو الأداة القوية، لاستخدام السلطة، سلطة تفوذه وقدراته في التنظيم. ويتميز القرار عند اتخاذه بالاختيار تصرف أو مسلك محدد، بعد القيام بتفكير جاد ودراسة متأنية. والتفكير بطبيعته نتاج فعل العقل والذي بواسطته يتم استحضار الموقف، والأحداث، والوقائع، والأشخاص الذين كانوا وراء هذه الأحداث وربطها جميعا بالمؤثرات المصاحبة للحدث ^(٢). ولكن ما هو المسوغ من اتخاذ القرار؟

إن فقهاء الإدارة يجمعون على أن المسوغ هو وجود عدد من البدائل ولا بد من اختيار البديل الأفضل من بينها، اختيارا عقلانيا بهدف الوصول إلى غاية محددة أولا، وتحديد الإجراءات اللازمة لعملية التنفيذ في المقام الثاني.

٢- أهمية اتخاذ القرارات في الإدارة العلمية ومكانتها

سبق أن تمت الإشارة إلى أن المضمون الجوهري للإدارة يكمن في اتخاذ القرار ^(٣) فهو لب الإدارة، وصوريتها ابتدءا من البدء بإقامة المشروع ومرورا بالفعل الفعلي المنتج فيه، وانتهاء بتصريف المنتج النهائي، في شكله الصناعي، الزراعي وحتى الخدمات.

(١) عبدالحق عبدالحق بسيوني، الإدارة - الأصول والأسس العلمية، ص ١١٢ وما بعدها. د/ حسن حكتور، محاضرات في الإدارة العلمية المقارنة، ص ٥٢ وما بعدها. د/ شحبا، أصول الإدارة العلمية، ص ٣٣٩ د/ المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العلمية، ص ٣٨١ وما بعدها. د/ عبدالتقاح، الإدارة العلمية، ص ٢١٩. د/ الدوري، مبادئ الإدارة العلمية، ص ١٥٦ وما بعدها.

(٢) د. حكتور، محاضرات في الإدارة العلمية المقارنة، ص ٥٢.

(٣) د. حكتور، محاضرات في الإدارة العلمية المقارنة، ص ٥٣.

ويعمارس الجهاز الإداري دوراً مهماً في ترتيب من سيتخذ القرار، وطبيعته، وما سوف يترتب عليه من نتائج، والجهاز الإداري هذا، ذو أهمية قصوى، فهو بمثابة الكبح لحرية الأفراد، ونوازعهم الذاتية، في اتخاذ القرارات الفردية غير المدروسة، وغير المتأنية، هذا الجهاز يوفر لجميع العاملين في المشروع القوات التي ينظمون من خلالها أفكارهم وأطروحاتهم.

وتختلف القرارات التي يتخذها الإداري على أهميتها وفي تكوينها، إذ أن هناك قرارات تؤثر في الفرد وحده، وأخرى تؤثر في الجماعة، وبعضهم يؤثر فيها في منطقة أو إقليم، وهناك بعض القرارات التي تؤثر في الاقتصاد القومي برمته أو في علاقات الدولة بغيرها من الدول.

من هنا جاءت أهمية القرارات، فهي الشغل اليومي لعسل الإداري في الحكومة، وتعد الإجراءات التي تنفذ القرارات في منتهى الأهمية، ولا تقل عن أهمية القرار ذاته. إن عملية اتخاذ القرارات هي العملية الرئيسة المشتركة في النشاطات الإدارية وعملياتها المختلفة كلها مثل (التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة) ففسي كل تلك النشاطات من الضروري القيام بمجموعة من العمليات الفرعية المتتابعة التي يمكن أن تقود إلى القرارات الأكثر رشداً^(١)، لمواجهة المستقبل والتي تكون في مجموعها عملية اتخاذ القرارات. وتعد هذه العملية مشتركة لجميع القرارات (الاستراتيجية، الإدارية، التشغيلية) مهما كانت المراكز التي تتخذها، وقبل الدخول في التفاصيل يهتما بتحديد ستة عناصر رئيسة تشترك فيها القرارات كلها وهي:-

١. متخذ القرار وهو الفرد أو الجماعة التي تتولى صنع القرار.
٢. الأهداف المتوقع تحقيقها وهي النتائج الطبيعية التي يسعى صاحب القرار للوصول إليها.
٣. قيم المفاضلة، وهي المعايير التي يستخدمها متخذ القرار في المفاضلة بين البدائل وهذه المعايير يمكن أن تكون:-
 - زيادة العائد
 - قلة التكاليف
 - المنفعة
٤. استراتيجيات متخذ القرار والتي يتخذها في ضوء الموارد المتاحة والتي تخضع لرقابة المركز.
٥. الظروف المتحركة لموقف القرار والتي لا تخضع لرقابة شاغل المركز.
٦. النتائج، وهي الآثار المترتبة على كل بديل في إطار الظروف القائمة.

(١) الرشد الإداري هو الذي يحقق التوازن بين الأهداف الشخصية لشاغل المركز، والأهداف العامة للتنظيم ككل. والرشد هو أن تكون سمة القرار إنسانية، عملية، وعقلانية ومنطقية (محاضرات الإدارة العامة، د. بن جبور، ص ٥٦).

٣- أنواع القرارات

أ. القرارات الوظيفية أو التنظيمية

وهي القرارات التي يصدرها المدير المسؤول بصفته الرسمية ولكونه مسؤولاً عن التنظيم كقرار التعيين أو النقل.

ب. القرارات الصريحة والضمنية

فالقرار الصريح هو الذي يعبر فيه المدير عن موقفه بشكل صريح، بالموافقة أو عدها.

أما القرار الضمني فهو الذي يؤثر فيه المدير بموقفه دون أن يعلن ذلك صراحة. كان يطلب الموظف الموافقة على الإجازة فيكون الرد، تغيير مجرى الحديث إلى موضوع آخر.

ج. القرارات المكتوبة أو الشفهية، والمكتوبة

تكون على شكل (لوائح، تعليمات، تصميمات).

د. قرارات فردية أو جماعية

هـ. القرارات الأساسية، الروتينية

والقرارات الأساس ، وهي القرارات التي لا تتكرر في حياة التنظيم. وإن تكررت فهي مدد متباعدة، وتتعلق بالنظام الأساسي للمؤسسة، بحيث تؤدي إلى إحداث تغييرات أساسية بالإشياء أو الإلغاء أو التعديل. مثل قرار اتباع أسلوب التخطيط القومي، أو إنشاء إدارة فرعية جديدة.

أما القرارات الروتينية فهي قرارات متكررة تؤثر في التنظيم تأثيراً مباشراً، وتكون قرارات تلقائية وفورية وينتشر في المستويات الدنيا للتنظيم وبينما تكون القرارات الأساسية في قمة التنظيم الإداري.

و. القرارات القاعدية والفردية

والقاعدية هي التي تصدر بحق مجموعة أفراد غير محددين بذواتهم، مثل القرار الصادر بترقية فئة معينة من العاملين دون تحديد أسمائهم. أما الفردية فهو القرار الصادر بحق فرد معين يمنح مكافأة معينة.

٤- مراحل عملية اتخاذ القرارات

توجد سبع مراحل في عملية اتخاذ القرارات^(١) وهي مرتبة حسب الأهمية بالشكل المتتالي الآتي:-

(١) بعضهم يجعل عملية صنع القرار تمر مرحلتين، الأولى تكوين المشكلة، والثانية محاولة إيضاح المشكلة وربطها بمشكلات التنظيم والبحث عن الطريق المؤدي لمعالجتها. ويحصرونها الأخير بثلاثية: تحديد المشكلة، ثم تحديد الحلول البديلة ثم أحسن البدائل، ويورد بعضهم خمس مراحل: تحديد المشكلة وأبعادها، جمع المعلومات والإحصاءات، تحديد البدائل، اختيار البديل الأفضل، اتخاذ القرار .. ولخرون يردونها إلى ست مراحل: التعرف على المشكلة وتحديدّها، تحليل المشكلة وتقديم المشكلة،

أ- المرحلة الأولى " تعريف المشكلة "

وتعد هذه المرحلة بالغة الأهمية لأن أي خطأ في تعريف المشكلة سيجعل كسل المراحل التالية كلها تسير في الطريق غير الصحيح. ويواجه المدير في هذه المرحلة صعوبة التمييز بين الأعراض الظاهرة للمشكلة والأسباب التي تكمن وراءها. من هنا كان عليه أن يجمع معلومات كافية للإحاطة بالمشكلة من كل أبعادها لمعرفة المسبب الحقيقي ثم إيجاد الطريق لإزالته.

ب- المرحلة الثانية " تحديد البدائل "

حيث يستعين متخذ القرار بقدرته الذهنية وخبرته في العسل وطريقته في التفكير لوضع اليد على الطرائق البديلة التي يمكن أن تحل المشكلة وتحقق الهدف.

ج- المرحلة الثالثة " مرحلة تحديد معايير المفاضلة "

والتي يستخدمها كأساس لتقويم البدائل والمفاضلة بينها، وهذه المعايير قد تكون كمية، وقد تكون نوعية وقد تجمع بينهما.

د- المرحلة الرابعة " تقويم البدائل "

حيث يقوم متخذ القرار باستبعاد مبدئي لبعض البدائل مستخدماً مجموعة معينة من معايير المفاضلة. كما يقوم بتفصيلي لعدد محدود من البدائل حتى يقلل مجال الاختيار إلى أقصى حد ممكن.

هـ- المرحلة الخامسة " اختيار البديل الأفضل "

وهذه المرحلة من أصعب المراحل فقد يجابه المدير ببدائل عدة ، متساوية القيمة قد تترك اختياره وربما يختار البديل الأفضل مع وجود بعض السلبيات فيه، الأمر الذي يوجب اتخاذ الإجراءات الوقائية، وربما يلجأ المدير في هذه المرحلة إلى تأجيل الاختيار للقيام بتحليلات إضافية توضح له الرؤية وترشده إلى البوصلة الصائبة في الاختيار، ولا ضير هنا من اختيار بديل ثاني، كالتباطؤ لمواجهة الظروف المستجدة.

و- المرحلة السادسة " وضع البديل الأفضل موضع التطبيق "

وذلك بتحديد الخطط والبرامج والإجراءات اللازمة لتنفيذ البديل الأفضل، وتحويله إلى برنامج عمل توضح له الضوابط كلها التي تضمن تنفيذه.

ز- المرحلة السابعة " متابعة القرار في أثناء تنفيذه "

وهي المرحلة الأخيرة حيث يتابع صاحب القرار النتائج الحقيقية للبديل المختار ويراقبها، ويقوم ردود الأفعال من خلال شبكة المعلومات لمعرفة طرق تعديل البديل أو رفع مستوى فاعليته.

٥- كلمة ختامية عن مراحل اتخاذ القرارات

لأبد لي من القول إن التركيز على المرحلة الأخيرة من مراحل اختيار القرار وهو القرار البديل الأفضل، يجب أن لا نغفل القيم المستقبلية للقرار، لأن اتخاذ

صنع معايير للحكم لتقويم الحل المقبول، جمع المادة، صياغة الحل المفضل وضع الحل المفضل موضع التطبيق (دشبحا، أصول الإدارة لعملة، ص٣٤٨).

القرارات عملية متصلة ومستمرة، فالتركيز على المرحلة الأخيرة ربما يوقننا في معايير خاطئة قد تؤدي إلى إهمال العمليات السابقة والعمليات المعقدة كلها التي تتضمن البحث والاكتشاف والتحليل والتي تسبق الاختيار الأخير.

إن عملية اتخاذ القرارات عملية مستمرة يستحضر فيها الزمن بأبعاده الثلاثة:-

أ- الماضي: توفيه ظهرت المشكلات وتراكمت وتجمعت المعلومات مما دفع بالتنظيم لاتخاذ قرار معين.

ب- الحاضر: الذي ظهرت فيه البدائل المطروحة للاختيار.

ج- المستقبل: وهو مسرح تنفيذ القرارات^(١).

ولا ننسى أن اتخاذ القرار، قد يولد الحاجة إلى اتخاذ قرارات جديدة بحيث يتطلب الموقف اتخاذ إجراء يغطي المنحى التي استجبت كلها.

فالقرار الذي يتخذه صاحب القرار قد يبدو مغالبا في محيط التنظيم لكنه في واقع الحال أستغرق في تباطئه لأشهر عدة من التخطيط والجمع للمعلومات والنظرة الاحتوائية لجوانب الموضوع كلها فالقرارات لا تأتي عفوا وإن بدت مغالطة للجميع فالإداري الناجح يدرس الاختيارات المطروحة وينتقي في الوقت نفسه الوقت المناسب لإعلانها.

فهو مسئول عن نجاح القرار، ولذا يجب أن يضعه في سياقه الطبيعي السابق العام لعمل التنظيم كما يقوم بإعادة تقويم بعض القرارات التي إتخذها وعملية التقييم ليست بالعملية السهلة. فهي مراجعة ذاتية يملك هو وحده بوصلة توجيهها، البوصلة التي توصلنا إلى القرارات الرشيدة.

الرشد في القرارات ، هو اختيار أحسن القرارات في ظل الظروف القائمة وإذا جاء متلفا وداعا للأهداف التنظيمية. وهنا لابد من التركيز بأهمية أن يستحضر الإداري مواقف وقرارات سابقة أتخذها في ميدان عمل وجعلها في موقفه الحالي فتؤس إسارة وإضاعة لهذه المشكلة. فالخبرات والمواقف السابقة لقيادته أو للقادة الإداريين الذين سبقوه لا تقل أهمية عن كفاءته وجدارته وقدرته على التفكير، واختيار البديل!

٦- تنفيذ القرارات والسياسات العامة^(١)

لا بد من الإشارة هنا إلى عدم وجود اختلافات جوهرية بين طبيعة عمليات اتخاذ القرارات وطبيعة رسم السياسات العامة سوى أن العمليات الأخيرة تكون بصورة عامة من مسئوليات القيادات الإدارية العليا في الدولة بينما عملية اتخاذ القرارات تكون من واجبات جميع العاملين في الجهاز الإداري وفي المستويات كافة. هذا فضلا عن

(١) راجع بهذا الخصوص: تريجو، بنيامين، جوز يمران، إستراتيجية الإدارة، ترجمة إبراهيم علي البريس، ص ١٠٦.

(٢) اعتمدنا في هذا البحث د.النوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ١٥٨.
د.المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص ١٨٨.

أهداف السياسات العامة - في الأغلب - تكون أكثر شمولاً وجسماً من أهداف القرارات. لذلك فالتوقع الصلي للأجهزة الإدارية يظهر الحاجة الملحة لتخلف سلسلة من القرارات خلال عمليات رسم السياسات العامة وتنفيذها.

إن عمليات اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة يمكن أن تكون مبنية على أسس ارتباطية ويمكن أن تكون مبنية على أسس علمية. فالعمليات المبنية على أسس ارتباطية تتميز في أن مجمل عمليات بلورة البدل، ومن ثم عمليات اختيار أحد هذه البدل تكون غير متميزة ومبسرة، وقائمة على معلومات غير متكاملة كما ونوعاً لئلا فاحتمالات الخطأ في مثل هذه العمليات تظهر عادة بنسبة عالية.

أما العمليات القائمة على أسس علمية فتتسم بكون عمليات بلورة البدل والاختيار بينها تقوم على أساس معلومات كافية ودقيقة وبالتالي فإن احتمالات الخطأ هنا تكون محدودة نسبياً.

ولابد من التأكيد هنا أن عمليات جمع المعلومات وبلورة البدل ثم الاختيار بينها ورسم السياسات العامة تعد عمليات مستمرة خلال مراحل التنفيذ كلها .. حيث أن ردود الفعل المختلفة من البيئة الإدارية الداخلية والخارجية التي تنقل إلى مراكز اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة في أثناء مرحلة التنفيذ الفعلي لابد أن تستخدم في إعادة صياغة البدل، وإعادة عمليات المقارنة والاختيار ضمناً للتوصل إلى الوسائل الفاعلة والصلية التي من شأنها أن تحقق الأهداف المرجوة.

وتختلف مستلزمات عملية اتخاذ القرارات وعملية رسم السياسات العامة داخل أجهزة الدولة الإدارية باختلاف هذه الأجهزة واختلاف طبيعتها وإمكاناتها وخطورة الأهداف التي تنبئها. لكن ثمة مستلزمات تشترك فيها مختلف عمليات اتخاذ القرارات وعمليات رسم السياسات العامة.

أولاً : توافر المعلومات الكافية كما ونوعاً وفي الوقت المحدد لاختيار البدل ويمكن تقسيم هذه المعلومات إلى ثلاثة:-

أ- معلومات تتعلق بتحديد الأهداف.

ب- معلومات تتعلق بتحديد الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف.

ج- معلومات تتعلق بالتأثيرات المتباعدة بين القرار والسياسة العامة المقصودة وبين البيئة الداخلية والإدارية والبيئة الخارجية في أثناء مرحلة التنفيذ.

ثانياً : توافر الكادر الوظيفي القادر والراغب في عملية بلورة البدل واختيار البديل الأفضل.

ثالثاً : توافر الكادر اللازم في الجهاز الإداري القادر على تنفيذ القرار أو السياسة العامة بالصيغة المطلوبة.

رابعاً : توفر المستلزمات الكافية "المادية وغير المادية" المطلوبة للتنفيذ.

لقد كانت المدرسة الكلاسيكية في الإدارة تنادي بأن اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة في الجهاز الإداري للدولة هي من واجبات القيادة .. وعلى العاملين البقية تنفيذ تلك القرارات. أما المدرسة الحديثة في الإدارة بحكم تبنيتها للأسلوب العلمي

فقد أكدت على أن اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة تتمتع في درجة المشاركة في بلورة المعلومات وتقديمها.

فالبنية من العاملين من غير القادة ، هم أيضا في الخط العلم للمشاركة بحكم مشاركتهم في تقديم المعلومات وبلورتها وإن اختلفت درجة مشاركتهم ومستواها مع القادة الإداريين.

ومشاركتهم هذه تتحدد في الطرائق الآتية:-

١. تقديم المعلومات وبلورتها للقادة لاختيار البديل.

٢. من خلال الترجمة العملية لهذه القرارات وتنفيذها.

٣. من خلال ضخ المعلومات المرجعة إلى القادة عن مختلف ردود الفعل الإيجابية والسلبية عند مراحل التنفيذ الفعلي أولا بأول لغرض إدخال التعديلات اللازمة على القرارات والسياسات العامة المتخذة، إن ما أريد أنؤكد هنا عليه أن العصر الحديث بكل ما فيه من تقدم علمي وتقني وتشعب دقيق في مختلف الاختصاصات جعل القائد الإداري في موضع الحاجة المستمرة للمعلومات عن مختلف الاختصاصات وعن مختلف الحقائق والبيئات ، تقدم من التابعين له في المؤسسة الإدارية، فهو وحده لا يمكن أن يملك هذه المعلومات كلها وإن يسم بهذه الاختصاصات.

إن المنفذين للقرارات والسياسات العامة هم القاعدة الأساسية لإدخال التعديلات المطلوبة ولإعادة المفاضلة والاختيار بين البدائل عن طريق المعلومات المرجعة الصاعدة للقيادات العليا.

٧- المناحي السايكولوجية في صناعة القرارات

لقد سبق أن ذكرت أن اتخاذ القرار لا يعني أكثر من العمل الذي يقوم به من يتولى قيادة العمل عمل المرحلة الأخيرة في عملية صنع القرار وتأسيسا على ذلك يذهب فقهاء العمل الإداري ومنظروه إلى أن القرارات يجب أن تنصب في مجموعها إلى التنظيم الذي صدرت عنه، فهم يركزون على ضرورة مشاركة العاملين في صنع القرار واحتوائهم له، فهم ممن يعيهم أمر القرار وتنفيذه فالمناحي السايكولوجية مهمة جدا كقاعدة يستند إليها صاحب القرار.

لما ترى، القادة الكبار وقادة الدول العظام يصدرن قراراتهم بعد دراسة طويلة متأنية وببدائل كثيرة فيكون الفتحاح القرار: باسم الأمة، باسم الشعب، فهذا البيان السايكولوجي ضروري جدا لأن يشعر الجميع أن الرئيس اتخذ القرار ويعتبه باسمهم ويبرأنتهم!

إن الحس السايكولوجي، والحس الإداري للقدرة مسألة ضرورية لكي يجعل شعوره الشخصي وأهدافه الذاتية أخذت تتمرب وبهذوء كتغفل الماء في التربة بتصيب، تصيب أفكاره وقراراته إلى جميع العاملين في التنظيم والجميع يشاركون، ومشاركتهم في القرار بالانفتاح أو الرأي أو المعلومات فالقرار يعينهم ويربط عند مصالحهم ومراكزهم.

القرار الذي يصنع في مصنع الروح الجماعية لكتسب الشرعية كما اكتسب القابلية والقدرة على النجاح والصل الجماعي هذا وفي جميع المستويات هو المناخ الطبيعي والصحي لخلق كوافر قيادية لإعداد كوافر إدارية يتم تدريبها وصل خبراتها بشكل جيد ومدروس بعد أن تحققت الثقة المتبادلة بين الرئيس والمدرسين.

من هنا نجد بعض القادة وبعض قراراتهم تنجح في ظروف معينة، بينما يفشل آخرون مع قراراتهم مع تشابه الظروف، لأن الأول أمتنع العائل المسايكولوجي، العائل الإنساني، وأهم الثاني هذا العائل فكان نصيبه الفضل والإخلاق.

٨- مشكلات إدارية في اتخاذ القرارات^(١)

إن كل ما تسعى إليه الإدارة العامة هي الوصول إلى تحقيق للقرارات المسليمة، ذات الرشد الإداري المطلوب. وكل ما يسعى إليه التنظيم المخطط هو زيادة المهارات والقدرة في اتخاذ القرارات، والقضاء على بعض المعوقات التي تؤدي إلى ضعف القرارات الإدارية وإربكتها.

ومن المهم جدا دراسة العوامل المؤثرة في مسلق القرارات ودراساتها والإجابة عما تنبئه من أسئلة فما الذي يشكل القرار المسلي؟ وما هي الظروف البيئية المحيطة باتخاذ القرار؟ وما هي آثار العوامل السايكولوجية ودورها الإداري؟ وما هو الوقت المناسب لاتخاذ القرارات؟ وما أهمية حيوية الاتصال بعد اتخاذ القرارات؟ وكيف نحدد المشاركة الفاعلة في اتخاذ القرارات؟ ولندرس أولا:-

أ- القرارات المسليمة تحقق الكفاية

إن الرجل الإداري يشعر بثقل التفكير في كيفية الوصول إلى القرارات المسليمة وكلما كان القرار رئيسيا ومهما كلما كانت المخاطر جسيمة، نتيجة للقرارات الخاطئة وفي مثل هذا الحال الصعب هناك اتجاهان أمام الإداري وهو يصعد اتخاذ القرارات.

الأول: هو عدم القدرة على تحليل ما يصل إليه من قرارات.

الثاني: هو أن نفترض أقصى درجة من المثالية والثقة في القرارات التي يتوصل إليها. وإذا كان المديرين غير قادرين على تحليل القرارات فلا يعني هذا أنهم يعتمدون مجرد الحدس والتخمين - وفيما يتعلق بدرجة المثالية المطلوبة للوصول إلى قرار سليم فهناك من يعتقد أن نسبة من الخطأ ترجع إلى الإنسان نفسه - ويعتقد بعض المديرين أن حصيللة قراراتهم هي زيادة درجة التأكد، وهناك بعض العوامل التي تزيد من قدرة التنظيم على امتصاص الآثار الناشئة من الأخطار الخاصة بالقرارات منها: قدرة التنظيم، مركزه، المركز المالي للتنظيم، إن الاختيار الحقيقي لصحة القرارات هو تحقيق الكفاية ولكن كيف يمكن للقرارات الإدارية أن تحقق زيادة الكفاية؟ وهي مقياس النجاح في اتخاذ القرارات المسليمة.

(١) للتوسع في هذا الموضوع راجع: د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص ٢٢٤ وما بعدها.
د. شجاء، أصول الإدارة العامة، ص ٣٥٨، د. حيتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٥٧، د. المصري، أساسيات، ص ٣٩٠.

تعتمد الكفلية على مدى دقة المعلومات، والحقائق التي تقوم عليها القرارات؟ ومدى قدرة القائد على قياس الموقف والمواجهة معه!

ب- الظروف المحيطة باتخاذ القرارات

كل شيء في الإدارة هو نتاج ظروفه وبعد تهيئة الظروف والبيئة المناسبة التي تؤدي إلى القرارات السليمة هي المهمة الحيوية للقيادة الإدارية. ومن العوامل الرئيسية لنجاح القرارات هي أن تأتي في الوقت المناسب والمكان المناسب وبوساطة الأفراد المناسبين.

إن معرفة رجل القيادة بحدود سلطته يدعم قدرته على اتخاذ القرار السريع وبدون تردد أو إبطاء، إن عنصر الوقت يزداد أهمية فيما يتعلق بالأمور العاجلة التي تتطلب التصرف السريع والملائم. والقائد الناجح من يوازن بين طرفي المسألة بسرعة التصرف والرشد في القرار المتخذ.

ج- العوامل النفسية في اتخاذ القرارات

سبق أن ذكرت أن القرار يتضمن في جوهره عوامل شخصية وعوامل تنظيمية، أما العوامل الشخصية فهي تتضمن المركز والمنصب، وعوامل شخصية كالذكاء، وقدرة التحمل والاتجاهات السلوكية. ولقد قدم علماء النفس نماذج شبيقة للمفاهيم السايكولوجية في اتخاذ القرارات المبينة على أشكال متباينة من الشخصية فهناك:-

1. النوع الدافع، الذي ينتظر القرارات الصالحة تأتي من الآخرين، ويميل هذا النوع إلى استشارات المستشارين ونصائحهم ويحاول أن يحول المسؤولية إلى الآخرين.
2. النوع المتهور.
3. النوع المتردد.
4. النوع الانتهائي.
5. النوع المنتج . وهو المقتر على تنمية إمكانيته.

د- الوقت المناسب لاتخاذ القرارات

والوقت في غاية الأهمية للإداري وللموظفين التابعين له، إذ يرغب هؤلاء في معرفة وقت اتخاذ القرار. قصد القيام بدورهم المطلوب في التنفيذ وعصر الوقت مهم للمواقف التي تتطلب الحكم السريع.

وهنا أنكر موقف الأخ/ رئيس الجامعة أ.د. باصرة عندما اتصل به أحد الأخوان من أساتذة كلية التربية في المكلا يطلب بعض المطالبات خارج سياقات العمل مهدداً بإلغاء عقده ، فما كان من الأخ رئيس الجامعة إلا الإسراع في الموافقة على الطلب، وهاتفيا وفي صباح اليوم التالي أعطى توجيهته بتصفية مستحقته المالية كلها وبسرعة، لماذا كفت النتيجة؟ تراجع الأستاذ المذكور عن تهديده ورجوعه السريع إلى المكلا وكتيلته. لقد كان موقف رئيس الجامعة في قراره في غاية الحكمة وحقق أهدافه للجامعة ولكلية المكلا ولمصلحة الأستاذ المذكور.

هـ- الإحصال في اتخاذ القرارات

إن القرار السليم هو الذي يتخذ في الوقت السليم، ويتم إيصاله بمسرعة إلى الأفراد أو المتأثرين بالقرار، ولابد أن تصل القرارات مكتوبة بوضوح وبساطة ومنطق رشيد.

و- المشاركة في اتخاذ القرارات

وهذه المسألة في غاية الأهمية مع الأخذ بالأهمية درجة المشاركة والمدى الذي تتم فيه المشاركة، المشاركة الفاعلة تحقق:-
١. تقليل نسبة التعارض بين الأعضاء عند التطبيق.
٢. التحقيق من درجة الاعتماد على المسئول الإداري.
٣. تنامي الروح الجماعية للبدء بالنشاط ويتجلبب واضح.
٤. الاستفادة من الوقت في الأعمال المنتجة.

٩- مزايا المشاركة في اتخاذ القرارات

" شاورهم في الأمر " آية من آيات الهداية الربانية لرسولنا الكريم محمد (ص)، محمد الذي لا ينطق عن الهوى، والمحاط بالعناية الربية بالمتابعة الربانية، جبريل، هذا النبي (ص) يأمره الله ويبلغه بأهمية بل بضرورة مشاورة، أتباعه وصحابته والتوجيه فيه " أمر " شاورهم ، والمشاورة في الحكم " الأمر " لأن الحكم بمس مصالح هؤلاء الناس / حاضرهم ومستقبلهم.
فإذا كان النبي (ص) بحاجة إلى المشاورة فما بالك بالناس الباقين، المدير الذكي، المدير الراغب والمصمم على نجاح قيادته، عليه أن يعزز نجلحه فسي إشراك التابعين معه، إنهم يركبون الزورق ذاته، الجميع في زورق واحد، فلا بد أن يشعر هؤلاء بروح الفريق، لابد أن يشعروا أن الربان يشاركهم في كل خطوة من خطوات المركب الأساسي كي يتعاونوا معه، ويجدوا معاً نحو الهدف المشترك في الوصول إلى الميناء في الوقت المحدد.

وهؤلاء المرؤسون ومن خلال قنوات المشاركة سوف يشعرون:-

- أ- بالأهمية، وبأنهم عنصر المهم في التنظيم.
- ب- تحمل التغيير عندما يشتركون في اتخاذ القرار المنشئ لهذا التغيير.
- ج- سهولة التوجيه، بعد أن تقل الحاجة لتوسيع نطاق الرقابة لشعورهم بالمسئولية^(١).
- د- تحسين كفاءة العمل بزيادة معدلات الإنتاج وجودته.
- هـ- تحسين نوعية القرارات الإدارية ، بعد أن تتحسن قنوات إيصال المعلومات من القاعدة وصعوداً إلى القمة القيادية.

(١) تير، أوردواي، الإدارة هدفها وإيجازها، ترجمة: د. علي كامل، مراجعة د. محمد توفيق، نيويورك، القاهرة ١٩٦٧م، ص ٣٢.

١٠- هل هناك إمكانية لوضع خطة لاتخاذ القرارات^(٢)

ثم مقولة مهمة يحددها فقهاء الإدارة العلمية وهي " أن القرار متى اتخذ بشأقه كالمغفوف الناري لا يمكن إسترجاعه وإنما يكون مواجهة الموقف باتخاذ قرار جديد ومن ثم فإن الانتجاع إلى خطة عملية عند اتخاذ القرارات أمر تفرضه الإدارة العلمية"^(٣).

وعندي مصطلح إداري أريد أن إعلمه في الفقه الإداري، فلم أجد له في كتب الإدارة العلمية، نكرا أنه " القيادة المستوعبة " وهي للوحدة القادرة على متابعة خطوات النجاح، صعودا لتحقيق الهدف النهائي. إنها تستوعب مستجدات الظروف ومتغيراتها، وترافقها بقتباه، وتعدل وتبدل في ضوء قنولات المعلومات الصاعدة لها. إن المقولة السابقة تؤكد ضرورة دراسة القرار وتوفير مستلزمات نجاحه كسي تصيب الطلقة الهدف.

نعم لا يمكن إسترجاعها لكنها أصابت الهدف وربما يكون مصيرها التلصق إذا كان القرار مرجلا.

وفي العالم الثالث، في العالم النامي تتخذ القرارات أهمية خاصة سواء أكانت ذات طابع إستراتيجي أو تكتيكي ولابد من دراسة الاحتمالات كافة إتجاهاتها، فمثل هذه البلدان لا تتحمل نتائج القرارات المرتجلة غير المدروسة غير المستوعبة لواقع الحال. إن الخصوصية التي تتميز بها التنمية الاقتصادية في البلدان النامية تستدعي وجود رؤية علمية في تخطيط مثل هذه القرارات الاستراتيجية^(٤) والمتعلقة بمصير هذه البلدان والشعوب العلملة فيها ومستقبلها.

نحن بحاجة إلى رؤية شمولية لحاجاتها وإمكاناتها وما سيكون عليه مستقبلها، نحن بحاجة إذن إلى قيادة " سواء أكانت رئاسة حكومة أم وزارة أم مؤسسة ومصلحة " تضع جدولا زمنيا منظما للقرارات واختيار الأولويات منها وهذا ما نقصده بالاضبط "بتخطيط اتخاذ القرارات" وفي ضوء مبادئ يلتزم بها أولو الأمر ، فما هي هذه المبادئ؟

١١- مبادئ اتخاذ القرارات^(٥)

إن المنظمات الإدارية وعلى اختلاف مستوياتها واختلاف قياداتها وأهميتها كلها ، كل الهرم يعتمد في الأخير " اتخاذ القرارات " من هنا جاءت الأهمية القصوى لهذا الموضوع، ومن هنا وجدت المبادئ التي تتحكم باتخاذ القرارات فلنتبنتها أولا:-

^(٢) للتوسع في هذا الموضوع راجع محاضرتنا: في الإدارة العربية، دراسة مقرونة، ص ٥٧ وما بعدها. وقارنها بما كتبه د. شوحا، أصول الإدارة العامة، ص ٣٦٠.

د. عبدالقاح، ص ٢٤٠ وما بعدها .

^(٣) درويش + تكللا ، أصول الإدارة العامة، ص ٤٤٣.

^(٤) إستراتيجية الإدارة العليا، ماهيتها وكيفية تشغيلها، ترجمة إبراهيم علي البريس. مراجعة محمد الحديدي، الطبعة العربية، القاهرة - ١٩٨٨م، ص ١٥٣. وقارنه بـ : جيمسات، بنكاج، الالتزام وإستراتيجية اتخاذ القرارات الإدارية، ص ١٨٣.

^(٥) راجع د. حبتور، محاضرات في الإدارة المقارنة، ص ٥٨. الهواري، الإدارة، ص ١٤٦.

- ١- مبدأ اتخاذ القرار: وهو مجهود الأفراد وتصرفاتهم بعد التفكير والاختيار.
- ٢- مبدأ تخطيط القرارات: وهي عملية مستمرة. تتغلغل في أوجه النشاط الإنساني كلها، ومنها النشاط الإداري والفني.
- ٣- مبدأ التفكير المركب: وهو التفكير المنطقي والابتكاري الذي يساهم في الوصول إلى المستويات العليا من القرارات.
- ٤- مبدأ التفكير المنطقي: فلكي يكون القرار منطقيا لا بد أن يعتمد التفكير والتخطيط المنطقي بعيدا عن الأخطاء والتناقض.
- ٥- مبدأ الإبتكاح الفكري: للحصول على أكبر قدر ممكن من الأفكار ومن مختلف مستويات الحلقات الفكرية.
- ٦- مبدأ الحقائق: فالحقائق، هي مادة وجوهر صاحب القرار.

الهيئة العامة للغذاء والدواء

الدولة والإدارة العامة

الفصل الأول

أركان الدولة

١ - المفهوم اللغوي للدولة:-

ورد مصطلح الدولة في القرآن الكريم، كما ورد في معجمات اللغة وكتب السياسة ومراجعها إلا أن ما ورد في هذه المصادر يختلف في مفهومه عن مفهوم الدولة كمصطلح سياسي وبستوري في القانون الدولي العلم^(١).

فترد في لسان العرب، الدولة: العقبة في المال والحرب سواء، وقيل الدولة بالضم، في المال والدولة بالفتح في الحرب وقيل هما سواء فيهما والجمع دولة.

والدولة في المال، يقال: صار الفيء دولة بينهم، يتداولونه مرة لهذا ومرة لهذا، والجمع دولات ودول. ويرى أبو عبيد: الدولة بالضم اسم للشيء الذي يتداول به بعينه، والدولة الفعل. وقوله تعالى: 'كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم'^(٢) ليس هذا للدولة بموضع، إنما الدولة للجيش يهزم هذا ثم يهزم الهازم، فتقول قد رجعت الدولة على هذا. والدولة بضم الدال: في الملك والمنن التي تغير وتبدل من الدهر فتلك الدولة والدول.

ويرى الزجاج: للدولة اسم للشيء الذي يتداول، والدولة الفصل، أي الانتقال من حال إلى حال، كقوله قال: كي لا يكون الفيء دولة أي متداولاً، وتداولنا الأمر: أخذناه بالتدول^(٣).

ولم يستخدم مصطلح دولة في الحياة السياسية العربية طيلة العهد النبوي والراشدي، والأموي، فلما نجح العباسيون في ثورتهم ذكر يعقوبي حكمهم فقال: جاءت دولة بين العباس^(٤).

(١) القانون الدولي العلم في مفهومه المعاصر: مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الدول وغيرها من الأشخاص في علاقاتها المتبادلة، فهو اسم يطلق على مجموعة القواعد العرفية والاتفاقية التي تعد ملزمة قانوناً في العلاقات المتبادلة للدول المتحضرة. ويعرف بأنه: قانون ينظم العلاقات بين الدول مدفوعاً بروح التوفيق والانسجام أو أنه: النظام القانوني الأمر والمنشئ والمنظم للمجتمع الدولي أو لجماعة دولية معينة، أما التعريف الإسلامي له فهو "مجموع القواعد الشرعية والاتفاقية التي تنظم علاقة المسلمين بغيرهم في السلم والحرب (إدشكري، محمد عزيز، مدخل القانون الدولي العام - دمشق ١٩٩٥م - ١٩٩٦م ص ٣ طبعة سابعة).

(٢) القرآن الكريم، الحشر، آية ٧.

(٣) ابن منظور، لسان العرب، ج ١١، ص ٢٥٢ (بيروت - ١٩٦٨م) طبعة دار صادر.

(٤) يعقوبي، تاريخ يعقوبي، ١٤٠/٢.

٢- المفهوم السياسي للدولة المعاصرة

يعرف الفقه غالباً الدولة في ضوء معاهدة مونتيڤيديو لعام ١٩٣٣م، فمادتتها الأولى اشترطت أربعة أركان في الدولة لكي تتمتع بالشخصية الدوائية وتعد بالتالي شخصاً دولياً، وهذه الأركان هي كما يأتي:-

١. سكان دائمون.

٢. إقليم محدد.

٣. سلطة حقيقية.

٤. أهلية إقامة علاقات مع الدول الأخرى وفي ضوء ذلك تعرف الدولة بأنها: مؤسسة نتجت عن تقسيم تاريخي للسلطة على بقعة جغرافية محددة، يسكنها أساس بصفة دائمة^(١) كما عرفت الدولة: بأنها مؤسسة سياسية وقانونية تقوم حين يقطن مجموع من الناس بصفة دائمة في إقليم معين ويخضعون لسلطة عليا تمارس سيادتها عليهم^(٢).

ويذهب الدكتور حكمت شبر^(٣) إلى أن تحديد معنى الدولة وتعريفها يعتمد إلى مدى بعد الأيديولوجية التي يحملها الفقيه ومدى ارتباطه بالنظم الاجتماعية المعقدة في المجتمع الدولي. أن تعريفات الفقهاء للدولة تنبثق من موقفين اشتراكى أو رأسمالي. فالفقيه الألماني (أهرنك) يعرف الدولة بكونها ظاهرة من ظواهر القوة التي تسيطر بها الهيئة الحاكمة على جانب الأمور في الجماعة التي تحملها، والوسيلة التي تحقق بها تطور هذه الجماعة ونموها. ويعرفها (بواتكاريه) بأنها جماعة منظمة بينمسا يقول (أوريو) بأنها التنظيم السياسي والاقتصادي والقانوني لمقومات الشعب لخلق نظم اجتماعي معين. ويرى الفقيه (كلمن) أن الدولة كتجميع سكاني ليست سوى وحدة نفسية واجتماعية وحيوية تعتمد التنظيم القانوني في تعاملها ويعرفها د. حامد سلطان أنها جمع من الناس من الجنسين معا، يعيش على سبيل الاستقرار على إقليم معين محدود ويدين بالقولاء لسلطة حاكمة لها سيادة على الإقليم وأفراد الشعب. أما الدكتور الجليبي فيعرفها: بأنها جمع من الأفراد يقيمون بصفة دائمة في إقليم معين ويخضعون لتنظيم سياسي يتمتع باختصاصات دولية عامة مستقلة يستمدّها مباشرة من القانون الدولي العام^(٤).

أما الفقهاء الأنشركيون فينطلقون في تحديد معنى الدولة من مفهوم طبقي. حيث يرون فيها ظاهرة اجتماعية تنشأ وتتطور مع المجتمع المنقسم على نفسه إلى طبقات. وهذه الطبقات تشكل مجموعات كبيرة من البشر يتميز بعضها عن بعض فيما تحتله من مواضع في نظام الإنتاج الاجتماعي. وفي علاقاتها بوسائل الإنتاج ويترتب على ذلك اختلاف هذه الطبقات في الحصول على نصيبها من الدخل الوطني داخل المجتمع. وبمعنى آخر فإن الدولة ما هي إلا الهيئة السياسية للطبقات المهيمنة اقتصادياً

(١) مرشحة، د. محمود، الرجز في القانون الدولي العام (حلب - ١٩٩٤م) ص ٨٧.

(٢) شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ٦٩.

(٣) القانون الدولي العام، ج ١ (بغداد - ١٩٧٥م)، ص ٢٠٩ وما بعدها.

(٤) الجليبي، د. حسن، القانون الدولي العام (بغداد - ١٩٦٤م)، ص ٢١١.

في المجتمع. وتعتبر الدولة من حيث كونها شخصا من أشخاص القانون الدولي عن إرادة هذه الطبقات^(١).

٣- أركان الدولة^(٢)

للدولة عدة مقومات أو عناصر إذا اجتمعت مع بعضها كونت القاعدة القانونية لاتبثاق الدولة، وظهور كيانها وأول هذه المقومات أو الأركان "العنصر البشري" أي "الشعب" شعب الدولة.

أ- "الشعب" "العنصر البشري"

يتكون الشعب للدولة من مجموع الأفراد المرتبطين بالدولة بعلاقة قانونية وسيسية تسمى بـ "الجنسية" فالجنسية هي المعيار الذي يميز مواطني الدولة من "الأجانب" وهي تعني ولاء المواطن للدولة التي يحمل جنسيتها، هذا الولاء الذي يسترتب عليه تمتع المواطن بحقوق وتحمله بواجبات لاتبث كقاعدة عامة للأجنبي.

وبهذا فإن معنى "شعب الدولة" القانوني يختلف عن معنى الشعب بمفهومه القومي والذي يشترط توافر شروط عدة ضرورية لقيام الشعب بالمضى القومي، منها وحدة اللغة، والتاريخ المشترك، وحدة الآمال والمصير المشترك. ولكن قد يتطابق المعنيان معا في شعب الدولة كما حدث في الدول الأوروبية القومية مثل (فرنسا، ألمانيا، إيطاليا) وقد لا يتطابقان كما هو الحال عند الشعب العربي، المشتت بين عدد كبير من الدول العربية، تضم كل واحد منها جزءا منه فالدولة تمارس سيادتها الشخصية على شعبها فهو ميدان أو مجال ممارسة الدولة لاختصاصها الشخصي^(٣).

فتحن هنا أمام مفهومين للشعب، المفهوم القانوني الذي ينظر للشعب: كمجموعة من الأفراد من كلا الجنسين يعيشون معا كمجتمع واحد بغض النظر عن الخلافات التي قد توجد بينهم من حيث العرق أو الأصل أو اللون أو الدين أو حتى اللغة. والمفهوم القومي الذي يشترط لوجود شعب ما وحدة الإرادة في العرق والتاريخ واللغة والدين والمثل والأمتي حتى لو لم ينتظم هذا الشعب في دولة واحدة! فالمفهوم القومي أقدم تاريخيا من المفهوم القانوني وقد أثر كثيرا في تطور الدول خاصة في العصر الحديث فقد نادى الفقيه الإيطالي "ماتشيني" بوجوب إعطاء كل أمة حق تكوين دولة، وأن تقسيم العالم إلى دول يجب أن يستند إلى القوميات وكان هدفه من ذلك تحقيق الوحدة الإيطالية.

(١) سلطان، دحامد، القانون الدولي العام في وقت السلم (القاهرة - ١٩٦٨م)، ص ٣٤٣. شير، القانون الدولي العام، ص ٢١٠. د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص ٨٧.

(٢) هذه الأركان يسميها البعض عناصر الدولة (شكري، ص ٦٩) أو العناصر الرئيسية للدولة (شير، الشافعي محمد، القانون الدولي العام (القاهرة - ١٩٧١م)، ص ٤٩.

(٣) للتوسع في هذا الموضوع راجع: مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص ٨٨. د. شير، القانون الدولي العام، ص ٢١٠. شكري، مدخل إلى القانون العام، ص ٦٨. شير، القانون الدولي العام. جليسي، القانون الدولي العام، ص ٢٢٠.

وقد وجد مبدأ القوميات هذا نجاحا كبيرا في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين وأدى العمل به إلى أن تحررت كثيرا من الشعوب من نسيير الاستعمار الأجنبي مثل رومانيا وبلغاريا وغيرها، كما أن معاهدات الصلح التي اُختمت بها الحروب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩١٩م) تضمنت نصوصا تتعلق بإعادة تقسيم أوروبا على أساس مراعاة مبدأ القوميات إلى حد ما، بحيث لا يتعارض مع مصالح الدول المستقرة، بل وبعد مبدأ القوميات واحدا من أصول حق الشعوب في تقرير مصيرها الذي أكتسب لأول مرة صفة قانونية في ميثاق الأمم المتحدة. وفي العالم اليوم دول تضم جزءا من الشعب بالمعنى القومي كالدول العربية وهناك دول تضم أكثر من شعب واحد كالعراق مثلا. ومثل هذه الحال، هي التي خلقت مشكلة دولية، مشكلة الأقليات التي تطالب بالمساواة بينها وبين سائر الرعايا في الحقوق وبحماية القانون الدولي لها، تحت خيمة حقوق الإنسان.

وسواء وجدت الرابطة القومية أم لم توجد فسلر أفراد الشعب في الدولة يرتبطون برابطة سياسية وقانونية تخلق التزامات متقابلة بين الفرد والدولة، أما هذه الرابطة فهي رابطة الجنسية.

فالجنسية هي المعيار للتفريق بين الوطني "المواطن" والأجنبي، فمن كان طرفا فيها عد وطنيا (مواطنًا) له ما للمواطنين من حقوق وما عليهم من واجبات ومن تجرد منها عرف بالأجنبي وخضع في علاقته بالدولة التي يوجد فيها لما ينطبق على الأجانب من حيث مركزهم القانوني.

والأصل في الجنسية أنها تمنح للفرد عند ميلاده حتى يعرف نسبه الدولي وفي هذا تختار الدول بين منح جنسيتها لأبناء أبنائها بغض النظر عن مكان ولادتهم وهو ما يعرف بحق الدم، وبين منحها للمولودين على أرضها بغض النظر عن نسبهم وهو ما يعرف بحق الإقليم، والدول حرة في اختيار أحد أو كلا هذين الأسلوبين بحسب مصلحتها الوطنية ومنطلقاتها الفكرية غير أن منح الجنسية أو العضوية في شعب الدولة لا يكون عند الولادة فقط، بل يتم في مراحل لاحقة سواء بالتجنس أو الزواج المختلط أو التبعية "فيما يتعلق الأمر بالأولاد الغير "مما يختص به بحث القانون الدولي الخاص^(١).

ولا يشترط القانون الدولي حداً أدنى لعدد أفراد شعب الدولة فهناك دول يزيد عدد أفراد شعبها على بضعة آلاف (الفلبين وموناكو) بينما يتجاوز عدد أفراد دول أخرى مئات الملايين كما هو الحال في الهند والصين والولايات المتحدة الأمريكية وأندونيسيا غير أن كثافة السكان خاصة إذا ما اقترنت بغزارة في الموارد الاقتصادية تعد عاملا سياسيا مهما في العلاقات الدولية.

وكلمة ختامية لابد منها في موضوع شعب الدولة ومسكنها فالعلاقة بينهما تختلف باختلاف صفاتهم:

(١) القانون الدولي الخاص: إن المكلة القانونية للتمييز في إنكترأ وحماية حقوقه، تتحدد وتوطر بالقانون الدولي الخاص، بينما يتحكم القانون الدولي العام بعلاقة اليمين بإنكترأ.

- ففي المقدمة نجد المواطنين وعلاقتهم بالدولة أشد العلاقات قوة وثباتا.
- ثم الأجانب ووجودهم داخل الدولة يوجد علاقات ذات طبيعة خاصة.
- وأخيرا نجد في بعض الدول جماعة من الأفراد تعد أقلية وتخضع لنظام قاتون خاص.

والمقصود بالمواطنين، أفراد الشعب لهم حقوق وعليهم واجبات لا يتمتع أو يلتزم بها الأجانب، ولكن من هو المواطن؟

يذهب بعضهم إلى أن المواطنين هم أعضاء الدولة المرتبطون بها بعلاقة قانونية سياسية هي (الجنسية) وفي رأي آخر أن المواطن هو : " شخص ذو ولاء دائم للدولة أيا كان محل إقامته ".

ويمتتع المواطنون بالقدر الأكبر من الحقوق المعترف بها لسكان الدولة. ومن ناحية أخرى فيتهم يخضعون لأشد الالتزامات عينا في مواجهة الذين ينتسبون إليها. كما أن الدولة تملك إزاءهم كامل الاختصاص الإقليمي وتمارس فضلا عن ذلك في مواجهتهم اختصاصا شخصيا مستقلا عن وجودهم على الإقليم. فالمواطن يخضع حتى لو كان مقيما بالخارج - للالتزامات إزاء دولته (وخاصة الخدمة العسكرية) وفي مقابل ذلك فإنه يستفيد من حماية الدولة التي ينتسب إليها.

الأكليات

وتحتوي الدولة على مجموعات من السكان يطلق عليها لفظة " الأكليات " وهم مجموعة من الأفراد تعيش على إقليم الدولة وتختلف عن الأغلبية من حيث الجنس أو العقيدة أو اللغة. وتقوم الفكرة العلمية التي تحكم حقوق الأكليات وواجباتهم على عدم جواز التمييز بين الأفراد الذين يكونون أقلية وبين بقية سكان الدولة^(١).

وقد اتجهت عدة اتفاقات دولية إلى النص على هذا المبدأ مثل اتفاق لوزان سنة ١٩٢٣م. وقد تبنى القضاء الدولي هذا المبدأ وطبقه في العديد من القضايا. وقد أشرلت إليه المحكمة الدائمة للعدل الدولي سنة ١٩٢٣م بقولها: إن القانون الدولي المشترك المقبول عموما بخصوص معاملة الأجانب يطبق عليهم بالرغم من التشريعات الداخلية.

ب- الإقليم أو " الركن المادي "

هو " إقليم الدولة " الذي يشكل المجال الجغرافي الذي تمارس فيه سيادة الدولة، وهو الجزء لممارسة الدولة لاختصاصها الإقليمي^(٢) ويرى بعضهم أن المقصود بالإقليم في معناه الواسع الكتلة المادية لمجموعات معينة من القواعد، ففي بعض الاتحادات للكمركية ينص على الإقليم للكمركي. غير أن اصطلاح الإقليم يستعمل عادة في معنى ضيق يقصد به إقليم الدولة ويعني هنا بالطبع الكتلة المادية لسلطة الدولة، أي المصلحة الخاصة لتلك السلطة^(٣).

(١) عن الاكليات وحقوقها راجع: د. بشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، ص ٥٠ وما بعدها. وعنه ينقل: د. شير، القانون الدولي العام، ص ٢١٢.

(٢) د. مرشده، الوجيز في القانون الدولي العام، ص ٨٨.

(٣) د. شير، القانون الدولي العام، ص ٧٧.

إن كل أمة أو شعب في العالم يعيش على بقعة من الأرض يطلق عليها الإقليم، وإقليم الدولة في ضوء هذا هو ذلك الجزء من الكرة الأرضية الذي تمارس الدولة عليه سيادتها ويسود سلطاتها. وهو يتكون أصلاً من قطاع يابس من أرض المعصورة وما يطوه من الفضاء، وما يحيط به من الماء. والعنصر الأصيل فيه هو القطاع اليابس. إذا لا يوجد، ولم يوجد من قبل إقليم بالمعنى المفهوم في القانون الدولي يتكون من عنصر الفضاء وحده أو عنصر البحر وحده.

فلا بد لوجود الدولة من أن يكون لها إقليم محدد يقطن عليه شعبها بصورة دائمة، فالبدو الرحل لا يشكلون دولة. فالإقليم هو البقعة المحددة من الأرض التي تمارس عليها السلطة في الدولة سيادتها. ويضاف إليها تلك الرقعة من الماء التي تحاذي سواحلها إلى مدى يقره القانون الدولي "المياه الإقليمية" وفضاء جوي يحيط بالأرض والماء "الفضاء الجوي الإقليمي".

ولا يهتم القانون الدولي بسعة الأرض التي تشكل إقليم الدولة، فلواسة كسان مارينو لا تتجاوز مساحتها ٥٩ كم^٢ في حين تبلغ مساحة الولايات المتحدة الأمريكية عشرة ملايين كم^٢... وإنما يهتم القانون الدولي بتحديد هذا الإقليم أي بكونه محصوراً ضمن حدود معينة من الوجهة الحقوقية فلا تكفي اتفاقات الهدنة مثلاً لتحديد إقليم دولة، بل ينبغي أن تكون الحدود مرسومة بموجب معاهدات، أو وثائق دولية أخرى. ولا يضير الدولة أن تكون إقليماً مؤلفاً من أقسام متباعدة مادامت حدود هذه الأقسام محددة بشكل صحيح قانوناً، ومادامت ترتبط مع بعضها بسلطة سياسية واحدة^(١).

المهم هنا هو فرض الدولة سيادتها على الإقليم وسع ذلك الإقليم أو ضاق أما إذا فقدت الدولة سيادتها على إقليمها مؤقتاً بسبب ظروف خارجة عن إرادتها كما لو احتل إقليمها عن طريق عدو خارجي وذلك ما حصل للدول الأوربية عندما احتلت ألمانيا النازية أراضيها في الحرب العالمية الثانية (بولونيا مثلاً) فإن ذلك لا يؤثر في وجود الدولة مادام تنظيماً السياسي متماسكاً ويباشر اختصاصه حتى لو كتبت المباشرة من خارج الإقليم.

ولكن ما هي طبيعة "حق الدولة" على الإقليم؟ هناك ثلاث نظريات تبين الطبيعة القانونية لإقليم الدولة وهي كما يأتي^(٢) :-

أولاً: نظرية موضوعية الإقليم

فالإقليم هنا هو محل للدولة وطبقاً لهذه النظرية فإن الإقليم هو موضوع سلطة الدولة شأنه في ذلك شأن المال الخاص الذي يعد موضوع ملكية الفرد وكما هو الحال لملك المال، فإن الدولة تستطيع استئصال إقليمها والتصرف فيه دون أن تخضع لأي قيد خارج عن إرادتها.

(١) راجع: د. شكري، منخل إلى القانون الدولي العام، ص ٧٤. د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام ص ٨٨. د. بشير، القانون الدولي العام، ص ٢١٢. د. بشير، القانون الدولي العام.

(٢) للتوسع في هذا الموضوع راجع: د. بشير، القانون الدولي العام، ص ٧٢. د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي، ص ٨٨.

وقد وجهت لهذه النظرية انتقادات شديدة لعدم صحة التشبيه من الناحية القانونية بين السلطة وحق الملكية، فسلطة الدولة تتعلق بالقانون العلم ولا يمكن مقارنتها بحق الملكية الخاصة التي ينظمها القانون المدني. أضف إلى ذلك خطورة هذا التصور من الناحية السياسية، فهو يتساوى مع التصور القديم للسيادة الذي يقدس السلطة المطلقة للدولة في النطاق الإقليمي ويسمح بكل تصرف حتى ولو كان التنزّل عن كل أو جزء من الإقليم.

ثانياً: نظرية شخصية الإقليم

فالإقليم هنا هو شخصية الدولة وطبقاً لهذه النظرية فإن الإقليم غير منفصل عن الدولة، فالإقليم هو ذات الدولة منظوراً إليها من ناحية حدودها. وهذه النظرية تخالف تماماً سابقتها لأنه تذهب إلى أن الإقليم هو شخص الدولة وليس محلها، وتسبغ هذه النظرية أهمية بالغة على الإقليم، فالدولة تتمثل بالإقليمها ويبدو أثر التظرة القومية واضحاً فيها، وإن كان يعلب عليها إجماع الإقليم فسي عنصر الدولة وعده هو ذاته الدولة.

ثالثاً: نظرية الإقليم كمجال جغرافي لسيادة الدولة

وطبقاً لهذه النظرية فإن الإقليم ليس موضوع سلطة الدولة وإنما هو يمثل الدائرة التي يمكن أن تبرز هذه السلطة في نطاقها. فالإقليم هنا يمثل حدود سلطة الدولة وفي نطاق تمارس سلطات الدولة لاختصاصاتها ولكنها مجردة منها في خارجها. فهناك لا تستطيع سلطة الدولة تجاوزها وتعبر الحدود عن هذا الحد. إن هذه النظرية ترى في الإقليم عنصراً من عناصر قيام الدولة فلا تقوم الدولة بدونها وهو المجال الجغرافي لممارسة الدولة لاختصاصاتها الإقليمية .. ومن هنا ينشأ الترابط الوثيق بين أرض الإقليم وولاء الناس له.

وقد وجهت بعض الانتقادات لهذه النظرية فيما يتعلق بطبيعة الاختصاصات التي تمارسها الدولة، فإذا كان بعضها يبدو إقليمياً فإن وجدت اختصاصات أخرى لا يمكن الاعتراف بإقليميتها، فهناك:-

أ- اختصاصات تمارس داخل الإقليم

مثل أعمال الحرب، فالدولة لا تملك أن تمارسها على إقليم الدول المحايدة مثلاً، والاختصاص الجنائي يمارس داخل حدود الدولة.

ب- اختصاصات لا تمارس داخل الإقليم

في البحر مثلاً وفي الفضاء وعلى أقاليم الدول الأخرى في حالة إقامة القواعد العسكرية.

ج- اختصاصات موضوعها الإقليم ذاته

وهي لاختصاصات إدارية مثل تقسيم الإقليم لمحافظة ومدينة وقرى. والسؤال المهم هنا ما هي حقيقة حق الدولة على الإقليم؟ والجواب: إن الأفراد هم أصحاب الإقليم وأصحاب الحق في الانتفاع به. والدولة ليست إلا وكيلة عنهم فسي

ممارسة حقوقهم. ولهذا فالدولة ملزمة بالدفاع عن الإقليم من الخارج. ولا يمكن أن تنتزل عنه أو جزء منه ضد إرادة سكانها. فلقب الشعب يملك حقا فطريا على الإقليم ويمارس هذا الحق بوساطة هيئت الدولة.

ج- النظام السياسي

تتميز الدول بوجود هيئت حاكمة منظمة تتولى السلطة في إقليم الدولة ، وهي التي تؤكد وحدة الدولة سواء أكان ذلك في فرض سيطرتها على إقليمها أم في مواجهة رعاياها، أم في مواجهة الدول الأخرى كوحدة متميزة لها شخصية دولية مجردة عن الأشخاص الذين يحكمونها سواء كانوا ملوكا أم رؤساء جمهوريات.

وتختلف هذه الهيئات من دولة إلى أخرى فقد تكون ملكية أو جمهورية ديمقراطية أو دكتاتورية غير أن ما يهتم به القانون الدولي هو الشكل السياسي للسلطة الحاكمة، مادامت هذه السلطة تستطيع السيطرة على إقليمها وتقوم بالوظائف الكفيلة ببقاء الدولة واستمرارها^(١).

ولكي تكون الدولة أهلا للقيام بدورها في العلاقات الدولية وتغدو بالتالي شخصا من أشخاص القانون الدولي العلم، يجب أن تكون دولة ذات سيادة لها هي هذه السيادة، وما مدلولها؟

د- السيادة

تعرف السيادة بأنها حرية الدولة في إدارة شؤونها الداخلية والخارجية على وفق القانون الدولي. فالدول لم تعد مطلقة السيادة كالمسابق. وإنما تفرض قواعد القانون الدولي حدودا على سيادة الدول وأبرز هذه الحدود هي احترام حقوق الدول، وحقوق الإنسان.

وهكذا فالسيادة التي تعني حرية الدولة في إدارة شؤونها الداخلية تغدو غير مطلقة لأنها لا تستطيع خرق حقوق الإنسان كما أن حرية النهج الخارجي للدولة تعيدها التزاماتها الدولية.

تاريخية السيادة

لقد ظهرت فكرة السيادة إلى الوجود منذ قرون قليلة فلم تكن معروفة بمعناها الحديث حتى القرن السادس عشر.

وقد برزت بادئ الأمر كمبدأ سياسي ينادي بجعل الملك هو صاحب السلطة العليا في مملكته، وكان الهدف من هذه الدعوة القضاء على السلطة الإقطاعية وتعزيز سلطة الملوك في مواجهة أمراء الإقطاع. وفي الوقت نفسه تعد دعما للملوك في نضالهم مع البابوات أو الأباطرة في ظل الإمبراطورية الرومانية.

وكان للفقيه الفرنسي "بودوان" دور كبير في إدخال نظرية السيادة في الفكر القانوني. وقد عرفها بأنها: السلطة الدائمة والمطلقة للملك التي لا يقيدها إلا الله والقانون الطبيعي.

(١) د. الجيلي، القانون الدولي العام، ص ٨٦ وما بعدها.

وفي القرنين ١٧ ، ١٨ برزت فكرة السيادة الشعبية على أيدي أنصار القاتون الطبيعي لمحاربة النظام الاستبدادي. واتطوى المفهوم آنذاك على أن الشعب، هو مصدر السلطة وصاحبها الحقيقي. وقد أستخدم هذا الشعار من قبل الفوق البرجوازية لفرض تعزيز سلطتها وإزاحة الطبقة الإقطاعية المتمثلة في سيطرة الملوك المطلقة ويعود الفضل في إبرازه فكرة سيادة الشعب للمفكر السويدي ميبنوزا إلا أنها تطورت وتصلت على يد المفكر الفرنسي جان جاك روسو في كتابه " العقد الاجتماعي" (١).

وتتمثل أفكار روسو عن السيادة الشعبية في أن السلطة السياسية للكلمة في كل مجتمع يجب أن تعود للشعب الذي يطبقها بالاستناد إلى " العقد الاجتماعي ". حيث يملك جميع أفراد المجتمع حقوقاً والتزامات متساوية، ويرى روسو أن السيادة لا تتجزأ ولا تنتزع فهي باقية دائماً في أيدي الشعب. فالعقد الاجتماعي يمنح سلطة غير محدودة لجميع أعضاء المجتمع والتي تتمثل في الإدارة العامة والمسماة بالسيادة. وقد مهنت نظرية روسو الطريق لأفكار الثورة الفرنسية ومضامينها التقدمية.

وفي إنجلترا ذكر " بلاكستون " أن السيادة تتمثل في البرلمان فهو يملك سلطة غير محدودة في تشريع القوانين وتفسيرها. بل له أن يعد من جديد تكوين دستور المملكة. وفي نهاية القرن ١٩ وبداية القرن العشرين وجد الفقهاء الألمان أن السيادة تستند إلى إرادة الدولة المطلقة فيما تراه مناسباً لها في السياسة الخارجية وفي فرض سلطتها كاملة داخل إقليمها.

وفي الوقت الحاضر يزداد الاتجاه نحو القول: إن السيادة هي حجر الزاوية في نظم القانون الدولي القائم. وهي من أهم المبادئ التي قام عليها ميثاق الأمم المتحدة الذي يؤكد أن تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة.

مظاهر السيادة

إن للسيادة مظاهر متعددة يتصل بعضها بعلاقة الدولة مع غيرها من الدول، ويتصل بعضها الآخر بعلاقات الدول بإقليمها ويرعاها. ولهما يأتي أبرز هذه المظاهر:-

١. السيادة الخارجية: وتعني قيام الدولة بإدارة علاقاتها الخارجية بدون أن تخضع بذلك لأي سلطة عليا وتتطوى السيادة الخارجية على:-

«الاستقلال»: وهو مظهر مهم لسيادة الدولة ومعناه استبعاد سلطة أي دولة أو هيئة أجنبية في التدخل في أمور الدولة لإقليمها. فالدولة حرة ومستقلة في إقامة علاقاتها الخارجية.

«المساواة»: وتعني أن جميع الدول متساوية في مكانتها أمام القانون الدولي تتمتع بما يمنحه لها من حقوق وواجبات.

(١) د. شير، للقانون الدولي العام، ص ٢٢٠ وما بعدها. د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص ٨٣. د. مرشحة، الوجيز في القانون الدولي العام، ص ٩٢ .

٢. المسيادة الداخلية: وتعني أن الدولة حرة في التصرف بشؤونها الداخلية فيما يتعلق بتنظيم الهيئات الحكومية والمرافق العامة. ولا يجوز التدخل في الأمور الداخلية بشكل مباشر أو غير مباشر. والدولة في ظل القانون الدولي المعاصر هي الوحيدة التي تملك الحق في السيطرة على أراضيها مع اشتراط أن يكون ذلك على وفق حق تقرير المصير، وتملك الحرية التامة في اختيار النظام السياسي لها وبشكل الحكومة الملزم لأوضاعها.

ومن السمات الداخلية الأساسية للسيادة في عصرنا الحالي ، السيادة الاقتصادية وتعني حرية الدولة في السيطرة على مواردها وثرواتها القومية وتوجيهها لمصلح شعبيها بدون تدخل خارجي. وقد أولت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا اهتمامها فلوصت في قرارها الرقم (١٨٠٣) بحق الشعوب والأمم في سيادتها الكاملة على مصادر ثرواتها الطبيعية.

السيادة والملكية

يخلط بعض الفقهاء بين السيادة الإقليمية وبين الملكية فيصفون حق الدولة على إقليمها بأنه حق ملكية .. وقد ساعد على هذا الخلط أن السيادة كانت قسي بدائي الأمر يخص الملك وحده، وتمنحه الحق المطلق في التصرف في الأقاليم التابعة له أن حق للدولة على إقليمها ليس حق ملكية كما هو مفهوم في القانون الخاص، بل هو حق سياسي يشمل مجموعة من الحقوق التشريعية والتنفيذية في إقليم الدولة.

الانتقادات الموجهة للسيادة

ومنها: انتقادات داخل الدولة، حيث تعد الدولة هي السلطة صاحبة الاختصاص العلم، وهي بذلك لا تخضع لسلطة أعلى منها. غير أنها لا يمكن أن تكون مطلقة التصرف فالدولة ليست غاية في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية هي سعادة رعاياها. وهي تخضع في تصرفاتها للرقابة الداخلية السياسية والإدارية والقضائية والشعبية. ومنها انتقادات في العلاقات الدولية، فبعض الفقهاء يرفض صلاحية السيادة من حيث التطبيق في ميدان العلاقات الدولية، فهي تقرر شيئا مستحيلا هو وجود أكثر من دولة ذات سيادة في نظم قانوني واحد ، هو القانون الدولي.

طبيعة السيادة

تتمثل السيادة بسلطة الدولة العليا التي لا تطوها سلطة أخرى. وبهذا فإن منطق السيادة يعني استقلالية الدولة عن غيرها من الدول ومساواتها مع الدول الأخرى في الوقت نفسه.

ولكن السيادة كذلك تمثل مجموعة اختصاصات تمارسها سلطة الدولة على مواطنيها أيضا كانوا في إقليمها ومن يقيم فيه. وهكذا فإن الاختصاص الشخصي والاختصاص الإقليمي للدولة هما وجه آخر للسيادة.

الفصل الثاني

ولادة الدولة والاعتراف بها

١- ولادة الدولة

تنشأ الدولة وتولد بأكملها عنصراها الأساسية من شعب وإقليم وسلطة سياسية، وقد نشأت أغلب الدول بأكملها هذه العناصر بطريقة عديدة - غير أن ثمة دول قد تنشأ نتيجة امتلاخ جزء من دول أخرى وصيرورته دولة ففئة بذاتها كما حدث للدول الجديدة التي نشأت عقب الحرب العالمية الأولى نتيجة تفكك إمبراطورية النمسا والمجر.

كما تنشأ الدولة نتيجة اتحاد عدة دول في دولة واحدة كما حدث مثلاً للجمهورية العربية المتحدة، حيث نشأت إثر اتحاد سوريا ومصر في دولة واحدة. وأياً ما كانت طريقة ولادة الدولة فالهم هو ما تؤدي إليه هذه الولادة بنظر الدول الأخرى السابقة لها وهو ما يسمى بالاعتراف.

٢- الاعتراف بالدولة

تتكون الدولة بالتدريج عبر التاريخ فمشكلة تكوين الدول هي في المقام الأول مشكلة اجتماعية تاريخية والدراسة وحدها هي التي تسمح ببيان متى تتجمع العناصر الثلاثة لنشأة الدولة.

وفيما يتعلق بالدول القديمة التي تم تكييفها كدول منذ زمن بعيد، لا يندشق أي إشكال بصدها ولكن الأمر يختلف للدول الجديدة التي تتكون عقب ثورة أو انقلاب أو حرب دولية. وهنا فإن المعيار الوحيد لبيان قيام الدولة هو المعيار الموضوعي المبني على الملاحظة والاستقصاء، وبهما يجب أن نعرف ما إذا كان قد تكمل اجتماع العناصر الرئيسية للدولة أم لا وهي: الشعب، والإقليم، والسلطة السياسية، أم يعتقد المولود الجديد لأحد تلك العناصر، وبناء على ذلك تعد الدولة قائمة - من الناحية الموضوعية - على أن الأمر لا ينتهي عند هذا الحد إذ تواتر العرف الدولي على تقليد يخص الدول المنشأة حديثاً ويمثل هذا التقليد في اعتراف الدول بالدولة الحديثة أو عدم الاعتراف بها، ويترتب على هذا وذاك نتائج مهمة، وهذا ما ينفصا للكلام عن إجراء هذا الاعتراف لمعرفة كنهه من حيث:-

١. الظروف التي يحدث فيها.

٢. الأثر القانوني له.

٣. الوقت الذي يمكن حدوثه فيه.

٤. طرقه.

والذي بهما هنا الأثر القانوني للاعتراف وتوجد نظريتان بصدد هذا الموضوع:

أ : نظرية الاعتراف المؤسس أو الخالق

وطبقا لهذه النظرية فإن الدولة الجديدة إنما تولد بناء على اعتراف الدول الأخرى لها، فهذا الاعتراف هو الذي يمنحها الوجود أو في الأقل يمنحها الشخصية القانونية أي صفة الشخص القانوني الدولي، فالاعتراف وحده الذي يمكن أن يمنح الشخصية القانونية.

وتنتقد هذه النظرية لكونها اعتمدت أكثر من اللازم على دور الإرادة وبسبب ذلك فطبقا لهذه النظرية فإن اتفاق إرادة الدول هو الذي يخلق الدولة الجديدة ويصلبها فرصة اكتساب الحقوق، وبدون هذه الإرادة فإن الدولة لا تملك شئنا، فإرادة الآخرين هي التي تنفث فيها روح الحياة القانونية.

كما أنها تتعارض مع الأعراف الاجتماعية والتاريخية المتطابقة بتكوين الدول. إن نشأة الدول مسألة تحكمها الكثير من الأعراف السياسية والجغرافية والسكانية وهي قبل كل شيء نتاج الأحداث التاريخية التي تفرض نتائجها على الجميع^(١). ولا تتفق هذه النظرية مع الاعتبارات العملية فإذا أخذنا بها فإن الدول الجديدة لن تستطيع أن تدخل في علاقة قانونية مع الدول الأخرى فهل ستحرم بذلك من ممارسة أي حق من الحقوق؟

فقد تحدث موافق لهذه الدول قبل الاعتراف خاصة وأنه غالبا ما تمضي مدة فيما بين تكامل عناصر الدولة والاعتراف بها ، فعدد كبير من الدول لم يعترف بها إلا بعد مدة طويلة من وجودها مثل الصين واليابان.

ب : نظرية الاعتراف الكاشف أو المعطن

وهي تقوم على المشاهدة والاعتداد بالقيم الاجتماعية والتاريخية. فعندما تظهر دولة جديدة فإن هذه الدول قادرة - بطبيعتها - لأن تعد روابط قانونية مع الدول الأخرى، فالاعتراف الدولي لا يمكن أن يخلق الشخصية القانونية، وإنما هو يكتفي بأن يؤكد ما يعين عن وجودها. فالاعتراف هنا عن الواقع وتأكيد له. والاعتراف هنا نقطة البداية للعلاقات الدبلوماسية العادية وهو يمنح الدولة المولودة الصفة الرسمية ويسهل لها ممارسة حقوقها وتحمل مسؤولياتها.

ج : الاعتراف الواقعي، والاعتراف القانوني

عند نشوء دولة جديدة قد لا تكون الدول الأخرى متأكدة تماما من أنها سوف تستقر كدولة نظرا للملايسات التي تحيط بها. وعندئذ قد لا ترغب بعض الدول في إصدار اعتراف سريع بالدولة الجديدة إذ قد يؤدي بها إلى إشكاليات هي في غنى عنها، لكنها في الوقت نفسه لا تريد أن تتجاهل الأمر الواقع فتعترف بها اعترافا واقعا تميزا له عن الاعتراف القانوني.

والاعتراف الواقعي مؤقت يعطي للدولة فرصة الانتظار حتى تظهر حقائق الموقف دون أن تنتهم بأنها وقعت موقفا غير ودي من الدولة الجديدة ودون أن تتهم

(١) قارن ما ذكره د. شير، بما أورد د. مرشحه، للوجيز في القانون الدولي العام، ص ١٢٧.

أيضا بأنها تسرعت في الاعتراف. وبمقتضى هذا الاعتراف يمكن للدولة أن تعقد مع المولود الجديد الاتفاقات وترسل البعثات الدبلوماسية، والاعتراف الواقعي يكسب الحياة الدولية نوعا من المرونة السياسية.

د : سبب الاعتراف

إن الدولة عندما تعترف بالدولة الجديدة فإنها لا تفعل أكثر من تأكيد واقعة موجودة فعلا لهذا فـسبب الاعتراف لا يكون ممكنا من حيث المبدأ، فما دامت الدولة المعترف بها موجودة فلا يستماغ سحب الاعتراف بها بعد صدوره، إلا إذا زال أحد العناصر الأساسية المكونة للدولة الجديدة كزوال عنصر السلطة السياسية وسيادتها.

هـ : طرق الاعتراف

يمكن أن يكون الاعتراف:-

«اعترافا صريحا: عندما يأخذ شكل تصرف رسمي كإبرام معاهدة كمعاهدات فرساي وبرلين عقب الحرب الأولى أو يأخذ شكل إعلان من جانب الدولة المعترفة، وقد يكون هذا الإعلان فرديا أو جماعيا.

«اعترافا ضمينا: ويظهر بوضوح من علاقات تنشأ مع الدولة الجديدة بدون تأكيد رسمي آخر. كما يظهر أحيانا من انضمام الدولة الجديدة إلى معاهدة جماعية أو اتحاد دول على أنه ينبغي تساول فيما إذا كان انضمام دول جديدة للأمم المتحدة بعد اعترافا ضمينا من جميع الأعضاء بها وهذا ما يميز بين الدول التي صوتت إلى جانب الانضمام وتلك التي عارضته أو امتنعت عن التصويت.

«الاعتراف المشروط: إن الصفة الكاشفة للاعتراف تمنع - ابتداء - أن توضع شروط لهذا الاعتراف. ولكن بعضهم يناقض ذلك مستندا إلى معاهدة برلين سنة ١٨٧٨م التي لم تعترف باستقلال رومانيا والصرب والجبل الأسود، إلا بشرط أن تحترم هذه الدول مبدأ المساواة في الحقوق بين رعاياها بدون تمييز بسبب العقيدة^(١).

و : شريعة الاعتراف

أثيرت هذه المسألة سنة ١٩٣٢م عندما دعا ستيمون وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية إلى عدم الاعتراف بالأوضاع الناشئة بصورة غير مشروعة وذهب إلى عدم جواز هذا الاعتراف وكان هذا بمناسبة احتلال اليابان لمنشوريا وضمها إليها، ثم جاء ميثاق الأمم المتحدة ليمنع الحرب ويحد آثارها ومنها احتلال أراضي الآخرين عملا غير مشروع وبالتالي لا يجوز الاعتراف بها.

وعلى وفق هذا المبدأ استندت الدول العربية في عدم اعترافها بإسرائيل كما رفضت الغالبية العظمى من الدول، فضلا عن هيئة الأمم المتحدة الاعتراف بضم الجولان في عام ١٩٨١م إلى إسرائيل. وكذلك بضم القسم الشرقي من القدس الشريف.

(١) راجع التفاصيل ويتوسع عدد: د. شير، القانون الدولي العام، ص ١١٢. د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص ٩٩.

٣- زوال الدولة وخلافتها^(١)

ويسميه بعضهم خلافة الدول "أو توارثها". وتزول الدول اليوم بفعل مؤسستين متنافستين هما الاتحاد والانفصال. وهكذا قد تتوحد دولتان أو أكثر لتشكلا دولة واحدة كما حدث حينما اتحدت مصر وسوريا ١٩٥٨م وبكونا الجمهورية العربية المتحدة وكما اتحد شطرا الوطن، اليمن الشمالي واليمن الجنوبي وبكونا دولة واحدة في عام ١٩٩٠م.

كما يمكن أن تنفك دولة ما، وغالبا ما تكون دولة اتحادية فتخلفها عدة دول وقد تكررت هذه الحالة في التسمينات من هذا القرن، حينما تفكك الاتحاد السوفيتي فسي أخطر حدث دولي في أواخر القرن العشرين وقام محله أربعة عشر دولة، وكذلك حينما جازت يوغسلافيا إلى عدة دول، وقسمت تشيكوسلوفاكيا إلى دولتين. وإذا كانت عملية التوحيد تتم عادة بشكل سلمي يعبر عن رضى الدولة المعنية بالتوحد فإن عملية الانفصال تكون عسوما عنيفة وغير سلمية.

والتعامل الدولي المعاصر لم يعد يقر ما كان يجري في الماضي، حينما كانت الدولة تكفي بالقوة العسكرية للقضاء عليها كما فعلت ألمانيا ١٩٣٨م، حينما ألغت النمسا وضمتهما إليها وبما أن هذا العمل غير مشروع فقد عادت النمسا إلى الوجود ثانية بعد تحريرها من ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية.

وتزول الدولة كلية حينما تنشبت بين عدة دول كما حدث في الاتحاد السوفيتي ويوغسلافيا، ويمكن أن تزول بصورة جزئية حينما يفصل جزء منها ليكون دولة جديدة في سياق حركات التحرر كما حدث للجزائر حين استقلت عن فرنسا.

وفي حالتى الزوال الجزئي أو الكلي للدولة تطرح مسألة الحلول محلها فيما يتعلق بعدة أمور أهمها عنصرها الدولة وهما : سكانها وإقليمها.

فمسألة خلافة الدولة تتناول علاقة السلف بالخلف فضلا عن علاقة كل منهما بالدول الأخرى وذلك لأنه في حالة لا ينجم عن الزوال دولة جديدة فإن السكان والإقليم يتقاربان بزوال الدولة جزئيا أو كليا.

مع التأكيد أنه لا يكون لحلول دولة محل دولة أخرى آثار قانونية إلا إذا تم هذا الحلول بصورة مشروعة على وفق أحكام القانون الدولي. فاحتلال دولة لإقليم دولة أخرى لا يعد خلافة لدول.

وقد نظمت معاهدتنا فيما لعام ١٩٧٨م ، ١٩٨٣م بعض موضوعات خلافة الدول، وما زالت الموضوعات الأخرى تحكمها الأعراف الدولية ومجمل القواعد المنظمة لخلافة الدول، ماعدا بعض الحالات الاستثنائية التي تكون القاعدة آخره، أي ذات صلة بالنظام العام الدولي ومثلها حتى تقرير مصير الشعوب.

(١) د. مرشحة، الوجيز في القانون الدولي العام، ص ١٠٣ وما بعدها. د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص ٨٩. د. شبر، القانون الدولي العام، ص ٣٦٠.

إن مسألة توارث الدول^(١) من الممسك الدولية المعقدة لما هو مفعول تحول الدولة أو زوالها كلية.

أ- فيما يتعلق بالمعاهدات

في حالة زوال الدولة كلياً بضمها إلى دولة أخرى فإن المعاهدات التي كتبت قد أبرمتها تصبح لاغية لأن الدولة الزائلة لم يعد لها وجود قانوني أو سياسي مستقل. يستثنى من ذلك المعاهدات التي تنصب على إقليم الدولة المسلف كمعاهدة تخطيط الحدود.

أما في حالة لزوال الجزئي فتخضع الأراضي المنظمة للدولة الجديدة لأحكام معاهدات هذه الدولة.

أما في حالة انفصال قسم من أراضي دولة وتأسيسها دولة جديدة فتكون هذه الدولة الجديدة في حل من تعهدات الدولة التي كتبت تنتمي إليها ماعدا تلك التي تنصب على الإقليم المنفصل بالذات.

ب- فيما يتعلق بالالتزامات الدولية بصفة عامة

تنطبق المبادئ المسلف ذكرها على الحقوق والالتزامات الدولية التعاقدية كلفة سواء أكان مصدرها معاهدة أم وضعاً دولياً آخر. مثال ذلك الحقوق والالتزامات التي تكون قد تقرررت على الإقليم بناء على الرضا الضمني كحدود الإقليم أو حقوق الاتساق المقررة عليه.

ج- فيما يتعلق بالأموال العامة

إذا زالت الدولة الموروثة كلياً بانتقال إقليمها جميعه للدولة الخلف تمتلك هذه الأخيرة جميع ما كتبت تملكه الدولة السلف من أموال عامة وخاصة.

بعبارة ثانية إن ذمة الدولة المسلفة تنتقل بأكملها للدولة الخلف. أما إذا كان زوال الدولة الموروثة جزئياً أي إذا احتفظت بشخصيتها الدولية وأقتصر الأمر على انتقال جزء من إقليمها للدولة الخلف فإن الدولة الأخيرة لا تمتلك من أموال الدولة المسلفة إلا ما كان يدخل في عداد الأموال العامة أي الإيرادات العامة، والأموال التي تكون مخصصة لمرافق عام أو لمنفعة عامة كسكك الحديد والجسور والترع .. وقد جرى العرف الدولي على أن لا تنلزم الدولة الخلف بدفع أي تعويض عن استيلائها على هذه الأموال العامة.

د- فيما يتعلق بالديون العامة

في حالة الزوال الكلي تنتقل ديون الدولة المسلفة كلفة من نمتها إلى ذمة الدولة الخلف وذلك لقاء استفادة هذه الدولة من موارد الإقليم الذي ضمتته وعصلا بالقاعدة القليلة بأن الخلف يأخذ التركة بما فيها من ديون.

(١) للتوسع في هذا الموضوع راجع ما أعتمدناه: د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص ١٧٥ وما بعدها.

أما في حالة الزوال الجزئي فيجب التمييز بين نوعين من الديون: الديون المحلية، وهي التي كانت الدولة السالفة قد تحملتها لمصلحة ذلك الجزء من الإقليم الذي انفصل عنها والتحق بالدولة الخلف. هذه الديون تنتقل برمتها إلى الدولة الخلف لهذا الإقليم عملاً بقاعدة الغرم بالقوم. أما الديون غير المحلية، وهي الديون التي كانت الدولة السالفة قد تحملتها بصورة عامة لا تخصيص فيها، وليس هناك قاعدة صريحة بشأن هذه الديون.

هـ- النظم القانونية

فيما يتعلق بالتشريع يصبح دستور الدولة الضامنة ونظامها الأساسي سار بين الأجزاء المنظمة حكماً. أما القوانين والأنظمة الأخرى فيطبق فيها مبدأ التدريج بمعنى أنه تعطى مهلة يستمر فيها تطبيق التشريعات السابقة إحين إعلان نصوص وموعد سريان التشريعات الجديدة مع ضرورة مراعاة المحافظة على الحقوق المكتسبة^(١).

(١) فضلاً عن د. شكري، مدخل للقانون الدولي العام، ص ١٨٠. راجع: د. مرشعه، الوجيز لسي القانون الدولي العام، ص ١١٢. د. شير، لقانون الدولي العام، ص ٣٦٥.

الفصل الثالث

أشكال الدول وسلطانها بالإدارة العامة

أشكال الدول (١)

الدول على أشكال سواء من حيث تكوينها الدستوري أو من حيث وضعها الدولي. فمن الناحية الأولى الدول إما بسيطة وإما مركبة ومن الناحية الثانية الدول إما ذات سيادة كاملة وإما ذات سيادة ناقصة، وإما ذات سيادة مقيدة لذلك فإن دراسة أشكال الدول تتضمن النقاط الآتية:-

أ- الدولة البسيطة:

الدولة البسيطة هي التي تتلبد بدارة شؤونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة. كالعراق واليمن وسوريا والسويد. إن السمة المميزة لهذا النوع من الدول هو وجود حكومة واحدة تتمتع باختصاصات داخلية وخارجية. فالدولة تكون بسيطة علما تكون موحدة سياسيا ولو كانت مقسمة إداريا فالأجزاء الإدارية تكون على قدم المساواة في وضعها من حيث تمتعها باللامركزية ودرجة ارتباطها بالحكومة المركزية.

ومن المهم أن نلاحظ أن مجرد كون الدولة مؤلفة من أقاليم متباعدة لا يشير من وضعها كنزلة بسيطة فهكستن كانت ومازالت دولة بسيطة بالرغم من تكوينها من شطرين لا اتصال إقليمي بينهما^(٢) كذلك كانت الجمهورية العربية المتحدة قبل انفصل عرى الوحدة سنة ١٩٦١م^(٣).

وتسمى الدولة البسيطة الموحدة أو المفردة، والسمة البارزة فيها أنها تقوم على المركزية السياسية. أي توجد بها سلطة سياسية واحدة في العاصمة، حيث تتركز فيها السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.

ولكن إذا نظرنا للولايات المتحدة الأمريكية مثلا لوجدناها مكونة من خمسين ولاية في كل منها حكومة خاصة بها تتكون من السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وذلك إلى جانب حكومة اتحادية موجودة في العاصمة واشنطن وتقوم هي الأخرى على وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية. بل أن كل ولاية من الولايات الخمسين لها دستور خاص بها ينظم الحكم داخلها فضلا عن دستور للدولة كلها ينظم بصفة خاصة اختصاصات الحكومة الاتحادية أو الفيدرالية في العاصمة واشنطن - وعلى هذا النحو نجد تحدا في السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في دولة

(١) د. شير. القانون الدولي العام، ص ١١٧ وما بعدها. د. شير، القانون الدولي العام، ص ٢٣٩.

د. شكري، محفل إلى القانون الدولي العام، ص ٨٩.

(٢) كان ذلك قبل انفصال شرق باكستان فيما يعرف حاليا ببنغلادش.

(٣) للتوسع في موضوع الدولة وأشكالها، راجع محاضراتنا: الإدارة العامة المقارنة، ص ٤٤ وما بعدها.

مثل الولايات المتحدة الأمريكية - ولهذا يقلل عنها أنها تقوم على اللامركزية السياسية وبمعنى آخر أنها دولة اتحادية أو فيدرالية، وهي التي سوف ندرسها فيما يأتي:-

ب- الدولة الفيدرالية أو الاتحادية:

بينما تقوم الدولة المفردة أو الموحدة على المركزية السياسية إذن فالدولة الاتحادية أو الفيدرالية تقوم على اللامركزية السياسية.

فالدولة الفيدرالية أو الاتحادية تنشأ نتيجة لاتحاد يطلق عليه إسم الاتحاد الفيدرالي L'union Federal أو الاتحاد الدستوري L'union Constitution nelle وسوف نتعرض فيما يأتي لأهم القضايا والأمور الخاصة بهذا الاتحاد فضلاً عن مميزات الدولة الاتحادية أو الفيدرالية^(١).

التعريف بالاتحاد الفيدرالي أو الدستوري

إن العرف السائد يطلق على تسمية هذا النوع من الاتحادات بالاتحاد الفيدرالي والاتحاد الدستوري فهذا الاتحاد ينشأ ويتكون بدستور وليس بمعاهدة دولية كما هو الشأن في اتحاد التعاقد.

وفي الاتحاد الفيدرالي تتحول الدول التي كونت هذا الاتحاد من أشخاص دولية مستقلة إلى أشخاص دستورية داخلية تخضع مباشرة للقانون الداخلي " الدستور " وليس للقانون الدولي العام. وبذلك تتحول أيضاً علاقاتها فيما بينها من علاقات دولية إلى علاقات دستورية تقوم على أسس معينة يطلق عليها الأسس الاتحادية أو الفيدرالية^(٢).

الدستور مسألة مهمة وأساسية في مثل هذا النوع من الاتحادات إذ ينشأ بدستور ويحول الدول من أشخاص دولية إلى أشخاص دستورية كما يحول العلاقات الدولية فيما بينها إلى علاقات دستورية وهذه الصفة هي التي تميز هذا النوع من الاتحاد عن الاتحادات الأخرى. لهذا أطلق عليه إسم الاتحاد الدستوري.

نشأة الاتحاد الفيدرالي أو " الدستوري ":

الاتحاد الفيدرالي موضوع البحث ينشأ بلحدي طريقتين:-

الطريقة الأولى: أن تتحد عدة دول وتكون فيما بينها دولة واحدة تلخّذ شكل الدولة الاتحادية. وهذه الطريقة العادية التي تكونت فيها أغلب الاتحادات الفيدرالية.

الطريقة الثانية: أن تتحول دولة مفردة إلى دولة اتحادية ويحدث هذا للدولة التي تضم عناصر متباينة وفي أقاليم متفرقة داخل الدولة. وهذه الدولة وجدت أن طبيعة تكوينها تتطلب منح أقاليمها قدراً وافراً من الاستقلال الذاتي وأن تدعها تحكم نفسها بنفسها في الشؤون المحلية حتى يسهلها في ظل الاتحاد وإلى أي مدى؟

(١) د. جيتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٤١.

(٢) لمزيد من التفاصيل في هذا الخصوص راجع: د. شير القانون الدولي العام، ص ١١٨. وقارنه ب: د. شكري مدخل إلى القانون الدولي العام، ص ٩٠، د. شير، القانون الدولي العام، ص ٢٣٢.

أ. ويتفرع عن فكرتي الدولة والسيدة فكرة ثالثة هي الجنسية فما هي طبيعة علاقة الفرد بالدولة الاتحادية وبالولاية التي يقيم فيها ؟ وهل تلغى هذه العلاقة طابع الجنسية في الحالتين ؟

الدولة الاتحادية من حيث كونها دولة

أوضحت أن هذه الدولة الاتحادية تكونت من دول مستقلة ذات سيادة قررت بإرادتها تكوين اتحاد يلم شملها في دولة واحدة^(١).

وهذه الدولة الواحدة تتكون من عنصرين أساسيين الأفراد والولايات وهما عنصران متلازمان للدولة الاتحادية والأفراد هم شعوب الدول التي اندمجت في ظل الاتحاد الفدرالي وأصبحت بعد هذا الاتحاد شعبا واحدا للدولة الاتحادية.

وإلى جانب عنصر الأفراد هناك عنصر الولايات ويراعي عند وضع دستور الاتحاد إلى أنه يوجد إلى جانب " شعب الاتحاد " مجموعة الولايات والتي كانت دولا قبل تكوين الاتحاد. ولهذا يحتفظ لهذه الولايات في الدستور الاتحادي بسلطتها من الاستقلال الذاتي، ويحدد لها الدستور اختصاصات محددة تباشرها مستقلة عن الحكومات الاتحادية، ودون أن تخضع للرقابة أو المسائلة من قبلها.

وبهذه الطريقة تكون الاتحاد الدستوري في المكسيك والبرازيل حيث تحولت كل منها من دولة مفردة إلى دولة اتحادية. وأيا كانت الطريقة التي ينشأ بها الاتحاد الفدرالي فإن نتائج هذا الاتحاد يتمثل في إنشاء دولة واحدة تحل محل الدول التي لجأت إلى الاتحاد.

والهم أن ننتبه إلى النقطة الآتية: إن الدولة الاتحادية تعد دولة واحدة في الحياة الدولية شأنها في ذلك شأن الدولة المفردة. إلا أن للدولة الاتحادية تختلف عن الدولة المفردة لاختلافها واضحا وتنفرد بالأحكام ومميزات خاصة وسوف نشير إلى هذه الأحكام والمميزات باختصار.

أحكام الدولة الفدرالية " الاتحادية " ومميزاتها

تحدد معالم الدولة الفدرالية بفكرة أساسية تستمد منها جميع الأحكام الخاصة بها. وهذه الفكرة الأساسية يصبح عنها اسم الدولة الاتحادية فعين تقول " دولة اتحادية " فإذا نعني بوضوح إننا إزاء " دولة " وليس مجموعة من الدول المحتفظة بشخصيتها الدولية.

فإذا قلنا على أن الدولة الاتحادية ليست إلا دولة واحدة. فإن الأمر يفرض علينا للتعرض لسبب هذه الدولة وسوف نجد أن للسيدة في الدولة الاتحادية وضعها يختلف عن وضعها للدولة المفردة. ففي هذه الدولة " المفردة " لا يظهر إشكال في ملازمة السيدة لها، ولكن الأمر يبدو مختلفا في الدولة الاتحادية وكيف ؟

(١) د. حيوتو، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٤٥ وما بعدها. شريف، د. علي، الإدارة العامة، ص ٧٣ وما بعدها.

في الدولة الاتحادية - الفيدرالية - نجد عدة دول كونت اتحادا فيما بينها، وأنشأت سلطة مركزية علمة عهنت إليها باختصاصات مهمة واحتفظت لنفسها بسلط من استقلالها واختصاصاتها الأصلية.

كما أن الدستور في الدولة الفدرالية يراعي وجود الولايات كعنصر مكون للدولة الاتحادية ذاتها، فوضركها في الحكم عن طريق الأخذ بنظم الإدراج في تشكيل السلطة التشريعية، حيث يوجد مجلسان تشريعيان أحدهما يمثل الشعب كوحدة والآخر يمثل الولايات بوصفها وحدات متميزة عن بعضها، فيكون لكل ولاية عدد متساو من الممثلين في هذا المجلس بصرف النظر عن إتساع إقليمها أو صغره وبصرف النظر عن تعداد سكانها أو قوتها أو ثرواتها الاقتصادية.

وإلى جانب هذا التمثيل المتساوي للولايات في السلطة التشريعية للدولة فإن الولايات تشترك بصفقتها هذه عند إجراء أي تعديل على الدستور الاتحادي وهو الدستور الذي أوجد الاتحاد بينها وبذلك تضمن عدم تعديل الأحكام الأساسية للاتحاد دون موافقتها جميعا، أو موافقة أغليبتها الخاصة المنصوص عنها في الدستور.

ومن هنا تبرز شخصية الولايات بوصفها مجموعات متميزة عن الشعب، تشترك معه في حكم الدولة، فإن كان للشعب عنصرا أساسيا في تكوين الدولة الاتحادية فإن الولايات بدورها عنصر أساسي أيضا. بحيث يمكن القول أنه يوجد نوعان من الناخبين في الدولة الاتحادية هما: الناخب في الولاية والناخب الاتحادي.

أما دور الشعب فمفهوم، وأما دور الولايات بوصفها فئة من الناخبين فتظهر في تكوين المجلس الأعلى في السلطة التشريعية حيث تختار ممثلين في هذا المجلس ويكون لها عدد متساو مع ممثلي أية ولاية أخرى.

ولقد عبر الألمان أحسن تعبير عن الدولة الاتحادية بتعبير يجمع العنصرين الأساسيين أو هما الدولة والاتحاد. إذا أطلقوا على هذه الدولة اسم Bunde staat فهي State أو Staat أي دولة واحدة من ناحية وهي أيضا Band أو Bund أي اتحاد من ناحية أخرى، لفصة الدولة تلازمها صفة الاتحاد الذي يجمع ولايات عدة.

وفي الدولة الفدرالية تزول الشخصية الدولية للولايات تلك الشخصية التي تزول للاتحاد على الرغم من أن بعض الدساتير الاتحادية تخول الولايات عقد اتفاقات غير سياسية فيما بينها، أو بين الدول الأخرى، لكن هذا الحق جرى التحويل به من دستور الاتحاد وليس من الشخصية الدولية لهذه الولايات لأنها في الأساس لا تملك مثل هذه الشخصية. فلتنظر إلى سيادة الدولة الاتحادية.

سيادة الدولة الاتحادية

السيادة هنا ملك للدولة الاتحادية وليس للولايات - وهذا ما تنص عليه الدساتير الاتحادية - أي سلطة سيادية. علما أن الدساتير الاتحادية تعد إلى تحديد اختصاصات تباشرها سلطة الولاية مستقلة عن السلطات الاتحادية كما تحدد اختصاصات أخرى تباشرها الحكومة الاتحادية بصفة مستقلة ومطلقة.

إن السيادة أيها السادة تقوم على عنصرَي العلو وعدم التقيد بإرادة أخرى. لهذا نجد السيادة الخارجية قد منحت للدولة الاتحادية وحدها، إذ عهنت الدستور للدول الفدرالية سلطة إعلان الحرب، وسلطة إبرام المعاهدات وإدارة العلاقات الخارجية أما من حيث السيادة الداخلية فبقنا نجد الدولة الاتحادية في وضع استعلاء تصود فيه على الولايات.

فالولايات إذن لا توجد في وضع " السيادة " سواء أكان ذلك من ناحية العلاقات الخارجية أم من ناحية الحكم المحلي، وإن السيادة بنوعها ملك الدولة الفدرالية وليس ضوء هذا نقول:-

١. إن التشريع الاتحادي يلغي بمجرد إصداره كل نص يتعارض معه في تشريعات الولايات.

٢. لا تملك الولايات حق إبطال القوانين الفدرالية.

٣. إن المنازعات بين الولايات أو بين الولايات والسلطة الفدرالية ، تحكم فيها سلطة قضائية اتحادية " المحكمة العليا " تنفذ قراراتها الدولة الاتحادية ولو بالقوة إذا اقتضت الأمور ذلك.

٤. لا تملك الولاية حق الانفصال عن الاتحاد الفدرالي.

٥. القانون الدستوري هو الذي يحكم في منازعات الولايات كلها وليس القانون الدولي.

٦. لا توجد غير جنسية واحدة في الدولة الاتحادية مشتركة لجميع الولايات.

المعالم المميزة للدولة الاتحادية:

تتجه الدول نحو " الاتحاد الفدرالي " تحت تأثير عاملين مترابطين:-

أولاً: الرغبة في الاتحاد لتحقيق مصالح مشتركة بين الدول.

ثانياً: المحافظة على الاستقلال الذاتي - في حدود - فيما يتعلق بالشؤون المحلية لحماية المصالح المتباينة للدول والتي تنبع من ظروفها الجغرافية والاقتصادية.

فالمصالح المشتركة التي تدفع الجميع نحو الاتحاد تستوجب خضوع هذه الدول لحكومة عامة واحدة، في شأن هذه المصالح المشتركة. أما المصالح المتباينة للدول، والتي تدفعها للحفاظ باستقلالها المحلي، في ظل الاتحاد الفدرالي فهي الأخرى عامل أساسي في تكوين الاتحاد وفي المحافظة على استقلال الولايات المحلي بتكوين حكوماتها وإدارتها الخاصة لشؤونها. هذه الإدارات المحلية هي أعرف بكثير من الإدارات الفدرالية بمصالح الولاية، وأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية.

لهذا نجد الدستور الاتحادي يخول الولاية أن تحكم نفسها بنفسها فتشترش لسياسها دستوراً أو سلطة تشريعية، وسلطة تنفيذية، وسلطة قضائية ويحدد لها الدستور الاتحادي اختصاصاتها في الشؤون المحلية للولاية.

وتتبع غالبية الدستور الاتحادية طريقة سهلة في تحديد اختصاصات حكومة الولاية. وذلك بأن تثبت على سبيل التحديد الاختصاصات الموكولة للحكومة الاتحادية. ثم ينص الدستور على أن حكومة الولاية تختص بكل ما لم ينص عليه صراحة للحكومة الاتحادية أو أن يثبت الدستور اختصاصات الحكومتين وبذلك تكون كل من الحكومة

الاتحادية وحكومات الولايات مستقلة عن بعضها في مباشرتها لاختصاصاتها المحددة لها في الدستور.

وأما في نطاق الدولة الاتحادية بأسرها فإن الدستور الاتحادي يعهد للحكومة الاتحادية بالاختصاصات المشتركة بجميع الولايات مثل:-

- ٨ العلة والتداول.
- ٨ الطرق التجارية بين الولايات.
- ٨ الشحن والملاحة.
- كما يعهد إليها بالاختصاصات الدولية مثل:-
- ٨ إبرام المعاهدات.
- ٨ إدارة شؤون السياسة الخارجية.
- ٨ التمثيل الدبلوماسي.
- ٨ إعلان الحرب وإدارتها.
- ٨ إعداد الجيش والإفلاق عليه^(١).

إن ممارسة مثل هذه الاختصاصات من قبل الحكومة الفدرالية يسهل لها فوض إرادتها على جميع أنحاء الاتحاد وهنا يثار السؤال الآتي ما هو دور الولايات في توجيه هذه الشؤون التي تديرها الحكومة الاتحادية؟

إن الجواب عن هذا السؤال يبرز لنا الخاصية الجوهرية للدولة الاتحادية، كيف؟ إن الولايات تشارك في " إرادة " الاتحادية فيما يتعلق بالشؤون الخاصة بهذه الدولة وتحقق المشاركة بطريقتين الأولى الاشتراك في تكوين وعمل الهيئات العليا التي تمارس سيادة الدولة وتعبّر الدساتير الاتحادية عن هذه المشاركة بالأخذ بنظم الازدواج في السلطة التشريعية، حيث ينص الدستور على تكوين السلطة التشريعية من مجلسين أحدهما يمثل الشعب في مجموعة بوصفه وحدة، وهذا هو المجلس الشعبي وأما المجلس الآخر فإنه يمثل الولايات بصفتها هذه وبالتساوي من حيث عدد ممثلي كل ولاية.

وهكذا يتحقق التوازن بين الولايات وتشارك كل منها في تكوين " إرادة الدولة " .

ولا يشترط أن يكون ممثلو الولاية قد عينتهم حكومة هذه الولاية فقد ينتخب ممثلو الولاية بالاقتراع العام وهذا ما يحدث في الولايات المتحدة الأمريكية منذ سنة ١٩١٣ م.

أما الطريقة الثانية لمشاركة الولايات في تكوين إرادة الدولة الاتحادية فبقينا نجدها في طريقة إجراء التعديلات على الدستور الاتحادي، فلا تتم مثل هذه التعديلات إلا بتوافق أغلبية خاصة في السلطة التشريعية الاتحادية كاجتماع ثلثي أو _____ الأصوات

(١) لمزيد من الإطلاع في ذلك فليراجع: د. شير، القانون الدولي العام، ص ١٢٧، د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص ٩٠، د. شير، القانون الدولي العام، ص ٢٤٠، الجبلي، القانون الدولي العام، ص ٢٣٠.

للموافقة على التحديل الدستوري، فضلا عن تصديق أغلبية خاصة من الولايات على التحديل الدستوري المقترح. وتصدر الولايات موافقتها على التحديل إما بواسطة مجالسها التشريعية أو بواسطة استفتاء مواطنيها.

اختصاصات الحكومة الاتحادية:

في الاتحاد الفدرالي كل ولاية تحكم نفسها بنفسها في شؤونها الخاصة، أما المسائل التي تهم الولايات بأمرها فتبناها وتوكل للحكومة الاتحادية فمعهد الدستور لها المهمات الآتية:-

- ١- مهمة إدارة السياسة الخارجية للدولة الاتحادية.
- ٢- إبرام واستقبال المعهدين السياسيين.
- ٣- إبرام المعاهدات.
- ٤- إدارة شؤون التجارة الخارجية.
- ٥- إعداد الجيش والإطلاق عليه.
- ٦- إعلان الحرب وعقد الصلح.
- ٧- الشؤون الداخلية المشتركة للولايات مثل: العملة، الموزين، المكاييل، التجارة الداخلية.

الدولة الاتحادية والمسئولية الدولية:

إن المقصود بالمسئولية الدولية هي: مسئولية دولة إلى دولة، ولقد ذكرت أن الولاية في حدود الدولة الفدرالية لا تعد دولة وإنما هي وحدة داخلية في الدولة الفدرالية وتأسيسا على هذا الوضع فإن الولاية لا تتحدد مسئوليتها قبل الدولة الأجنبية وإنما في مواجهة الدولة الاتحادية عن كل عمل يصدر عنها ويسترتب عليه الإخلال بالالتزام الدولي.

وما دما قد استبعدنا الولاية الاتحادية من نطاق المسئولية الدولية فيكون عقد أي معاهدة مع دولة أجنبية عملا غير مشروع ومحسورا في الدستور الاتحادي. لأن السلطة الاتحادية وحدها هي التي تملك حق إبرام المعاهدات مع الدولة الأجنبية ومن ثم فإن أرادت الدولة الأجنبية إبرام معاهدة فلتبرمها مع السلطة الاتحادية وإلا تحملت وحدها النتائج المترتبة على هذا السلوك غير الدستوري ومن المرجح أن الدولة الأجنبية ستكون مسئولة في مواجهة السلطة الاتحادية عن تجاهل الدستور الاتحادي والاتصال مباشرة بالولاية وتخطي السلطة الاتحادية.

حق الإبطال وحق الإفصال / في الدولة الفدرالية:

هذه الحالة من الحالات الحساسة والخطيرة في حياة الدولة الفدرالية فهي تشير سؤالا مهما فحواه، فيما إذا كان من حق الولايات أن تقرر بنفسها بطلان القوانين الاتحادية، وأن تعتن انفصالها عن الاتحاد وقد برزت هذه الإشكالية من الناحية العملية في الولايات المتحدة الأمريكية وهي دولة فدرالية حينما حاولت ولاية كارولينا الجنوبية في سنة ١٨٣٢م إبطال بعض قوانين التعريف التي أصدرها الكونجرس مستندة في ذلك

إلى أنه حين يتعدى الكونجرس حدود الصلاحيات الممنوحة له في الدستور فإن لكل ولاية الحق في أن تعلن بطلان هذا العمل.

كما أن هذه الولاية أعلنت انفصالها عن الاتحاد في سنة ١٨٦٠م وبعد هذا الإعلان ببضعة أشهر تبعها عشر ولايات جنوبية متخذة إجراءات انفصالية مشابهة. وقد اختلف الفقهاء في تقدير حق الإبطال والانفصال فذهب "كلون" من الولايات المتحدة الأمريكية إلى أن من حق الولايات أن تبطل القوانين الاتحادية وتعلن انفصالها وأيده فقهاء آخرون وحجته.

إن الاتحاد هو اتفاق بين دول متساوية، وأن الحكومة الاتحادية خلقت بوساطة هذه الدول كوكيل لها لتنفيذ نصوص هذا الاتفاق كما وردت في الدستور وأن عمل الوكيل إذا ما تعدى حدود سلطته فهو باطل، وبناء على ذلك فإن كل دولة لها الحق أن تقرر لنفسها ما إذا كان أي عمل من أعمال الحكومة الاتحادية خارج حدود سلطاتها^(١). وقد جوبهت أطروحت "كلون" بمعارضة عنيفة من قبل أعضاء الفدرالية الذين أنكروا حق الولايات بالإبطال والانفصال لأن الدستور ليس اتفاقاً بين الولايات وإنما هو اتفاق الشعب نفسه بذليل مقدمة الدستور التي تقول: "نحن شعب الولايات المتحدة .. نقرر وننشئ هذا الدستور". وإذا كتلت الولايات لا تملك حق الانفصال فبأن الحكومة الفدرالية لا تملك حق طرد ولاية من الولايات من الاتحاد للحكمة التي أوردناها. ولكن...

كيف تواجه الدولة الاتحادية محاولات الانفصال ؟ :

إنها إشكالية في حياة الولايات المتحدة الأمريكية، الحياة التي تتخذ مسارها على وفق الدستور، والفقهاء الدستوري، لقد جابهت الدولة الفدرالية محاولات الانفصال في ١٨٦٠-١٨٦١م من جانب ولايات الجنوب المتمسكة بالعبيد، رافضة تحريرهم. وقد وقف الرئيس الأمريكي إبراهيم لينكولن، موقف المعارض والمعلوم للانفصال بحجة فقهيه، فحواها أن الولايات لا تملك سلطة الانفصال ولا تستطيع الانفصال عن الاتحاد .. وكل عمل صادر من هيئاتها العامة لهذا الغرض أو لعرقلة الدستور والقوانين الاتحادية يعد باطلاً من الناحية القانونية، كيف ؟

الجواب: إن مجرد صدور هذه التصرفات من هيئات الولاية التي في يدها السلطة فإن هذه الهيئات بنحهم وجودها كهيئات وتصبح مجرد أفراد تمرلوا على الدولة الاتحادية، لهذا فمن حق هذه الدولة أن تعلمهم كفراد منفردين عن بعضهم وتمارس القوة لمواجهتهم كفراد وليس مولجة الولاية كعضو في الدولة الاتحادية. وإنهزم الانفصال وأندحر على الرغم من كل مظاهر القوة والمال التي تسليح بها، لأن الانفصال كان على الضد في توجهاته من مصلحة الولايات المتحدة الأمريكية وشعبها، إنهزم لأنه يتناقض مع روح العصر يوم ذاك فما أشبه اليوم بالبارحة يوم

(١) د. حيتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص ٤٥.

تدحر الانفصال ونكت كل رموزه هاربة من أرض اليمن، وتعالى سمو الأمة وطموحها في وحدة الأرض والشعب والقيادة.

ج- الدول المتحدة / الاتحاد الكونفدرالي^(١):

ينشأ هذا النوع من الاتحاد بين مجموعة من الدول تعد فيما بينها معاهدة يلتزم بموجبها الأعضاء على تحقيق أهداف مشتركة. كما تنص المعاهدة هيئات مشتركة تتكون من ممثلين عن الدول الأعضاء وتقوم هذه الهيئة بالإشراف على تنفيذ نصوص المعاهدة.

إن السمات التي يتميز بها هذا النوع من الاتحاد هو احتفاظ الدول الداخلة فيه بحقوقها في ممارسة مختلف اختصاصاتها الداخلية والخارجية. لكنها تتنازل بموجب الاتفاق هيئات المفود بينها عن قدر من حريتها في التصرف للهيئات المشتركة. وتكلف الدول الأعضاء هيئات الاتحاد بالعمل على تحقيق الأهداف المشتركة للكونفدرالية والمثبتة في نصوص المعاهدة المنشئة للاتحاد وتمثل هذه الأهداف بـ :-

• المحافظة على استقلال الدول الأعضاء.

• منع الحروب بينها.

• الدفاع عن مصالحها السياسية والاقتصادية.

المهم الانتباه إلى أن هذا النوع من الاتحاد (الكونفدرالي) لا يشتمل على وجود حكومة عليا يكون لها السيادة على جميع الدول الأعضاء ومواطنيها. بل يقتصر عمل الهيئات المشتركة على السياسة العامة للدول الأعضاء في حدود المسائل التي لا تدخل في صلب اختصاصها. والقاعدة العامة المتبعة في هذا الاتحاد تقوم على أساس الإجماع في اتخاذ القرارات. لكن بعض القرارات قد تصدر بالأغلبية، ويتم إيصال قرارات الاتحاد إلى الدول الأعضاء لتقوم الأخيرة بتنفيذها بوساطة سلطتها الوطنية. حيث أن الهيئات المشتركة للاتحاد الكونفدرالي لا تملك أجهزة خاصة بها تتط بها مسئولية تنفيذ سياسة الاتحاد.

ويؤسس القانون الدولي بعض القواعد والنتائج على العلاقات بين الدول

المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي وهي كما يأتي :-

١. تحتفظ كل دولة من دول الاتحاد بشخصيتها الدولية وحقوقها في مباشرة اختصاصاتها في العلاقات الخارجية. فلها حق إرسال الهيئات الدبلوماسية واستقبالها والاضممام للمنظمات الدولية ، غير أنها تتقيد في سياستها الخارجية بالخطوط العامة للسياسة التي يرسمها الاتحاد.

٢. تملك دول الاتحاد الكونفدرالي الحق في اللجوء إلى الحرب، مع احترام قواعد القانون الدولي في هذا الميدان ، كما أن الحرب التي تقسم بين دول الاتحاد إن انتهت تعد حرباً دولية وليست أهلية.

(١) لغرض التوسع في المعلومات عن الدول المتحدة " الاتحاد الكونفدرالي " يرجع: د. شير القانون الدولي العام ٢٤٣/١، د. شير، القانون الدولي العام، ص ١٦٩، د. شكري مدخل إلى القانون الدولي العام، ص ٩٣ وما بعدها.

٣. تتحمل كل دولة من دول الاتحاد المسؤولية الدولية عن تصرفاتها وعن أعمال مواطنيها على وفق قواعد المسؤولية المقررة في القانون الدولي.
وقد عرف القانون الدولي أنواعا عدة من هذا الاتحاد كاتحاد الولايات الأمريكية ١٧٧٦-١٧٨٧م والاتحاد الكونغرالي السويسري ١٢٩١-١٨٤٨م ، والاتحاد الألماني ١٨١٤-١٨٦٦م.

ويعتقد فقهاء القانون الدولي أن مثل هذا الاتحاد يتميز بالضعف وبصفته المؤقتة فهو إما أن ينحل وتتفصل الدول الأعضاء كما حصل لاتحاد دول أميركا الوسطى سنة ١٧٩٨م. أو تلقى الروابط الاتحادية بين أعضائه فيتحول إلى اتحاد فدرالي كما حصل للولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧م وسويسرا عام ١٨٤٨م والمقيا عام ١٨٦٦م.

د- الاتحادات الخاصة لبعض الدول

بعض الدول ارتبطت مع بعضها، باتحادات ذات نسيج خاص بها، لا هي فدرالية ولا كونفدرالية، أنها اتحادات بمواصفات خاصة بها، فلنتناولها:

• اتحاد الأمم البريطانية "الكومنولث البريطاني"

يضم الكومنولث البريطاني، بريطانيا والممتلكات البريطانية السابقة التي حصلت على استقلالها كما يضم بعض المستعمرات التي تتمتع بالاستقلال الذاتي وقد اشتقت هذه اللفظة للمرة الأولى حوالي منتصف القرن التاسع عشر.

وقد مر الوضع القانوني للكومنولث بمراحل تاريخية أبرزها، مرحلة الحرب العالمية الأولى والتي أعلنتها بريطانيا باسمها وباسم الكومنولث بحجة أنه لا يجوز أن يكون الملك في حرب وأن يبقى بعض رعاياه الإمبراطورية خارجين عنها. وقد آلت هذه الحرب إلى تطور أبعد في تمتع الممتلكات بالمزيد من الاستقلال والشخصية الدولية فقد أصبح بالإمكان تعيين الحاكم من رعايا، وأصبح لقوانين بريطانيا مفعول خارج أراضيها وتلقت في لندن محكمة خاصة بحق لها النظر في الخلافات التي قد تنشأ بين إحدى للممتلكات وبريطانيا.

ثم جاءت الحرب العالمية الثانية فزادت في ضعف روابط الكومنولث، فقد دخلت دول أفريقية وآسيوية في دائرته (الهند، باكستان، سيلان، غانا) بنفس الوقت الذي ثارت فيه مشكلة تخص بالكيان الدستوري للرابطة وهي تتلخص في تمسك بعض الدول، مثل الهند وباكستان بالنظام الجمهوري ورفضها رابطة الولاء للتاج البريطاني التي يمكن عدّها من أقوى ما يوحّد بين دول الكومنولث ولقد حل الأمر المتعلق بالهند بصور قرار يسمح لها أن تصبح جمهورية مستقلة مع بقائها في الكومنولث وأصبح ملك بريطانيا من وجهة نظر الهند مجرد رئيس أعلى لتلك الجماعة ورمزا لاتحادها. وحذت باكستان حذو الهند.

لما الصلت الحالية التي تربط أعضاء الكومنولث فهي كما يأتي :-

١. تعد ملكة بريطانيا الرئيس الأعلى لدول الكومنولث غير أن ذلك لا يمنح الاتحاد صفة الشخصية الدولية حيث يتمتع كل عضو من الأعضاء بسيادته الكاملة وبالشخصية الدولية.

٢. يلتزم الأعضاء بتبادل المعلومات وبالوسائل الدبلوماسية التي تهم الاتحاد.

٣. تنظم اجتماعات دورية لرؤساء وزراء الدول الأعضاء للتشاور في المسائل السياسية والتطورات الدولية.

٤. دخول غالبية أعضاء الكومنولث في كتلة الجنوسه الإسترليني وفي التفصيلات الجمركية المتبادلة بين الأعضاء.

٥. وقد أقيمت منذ سنة ١٩٤٦ م سكرتارية دائمة مهمتها تعريف الأمور الإدارية المتطرفة بنشاط الاتحاد.

• اتحاد الجمهوريات السوفيتية

أن العديد من الكتاب يميل إلى تصنيف الاتحاد السوفيتي في مجموعة الاتحادات الفيدرالية ، بينما يميل آخرون إلى عد هذا الاتحاد نميحا قائما بذاته في ضوء دستور ١٩٣٦ م وتعديله سنة ١٩٤٤م الذي أعطى للجمهوريات الأعضاء فيما أعطاها (حق التمثيل الخارجي) وزاد في استقلالها بحيث أصبح لكل جمهورية الحق في إدارة شؤونها الخارجية كما منحها بعض الاختصاصات العسكرية.

وقد استقلت أوكرانيا وروسيا البيضاء هذا الحق وأعلنا انفصالهما عن النظام الفدرالي مع بقاءهما في إطار الاتحاد السوفيتي، وتقدمتا لعضوية الأمم المتحدة فقبلتا. إن الاتحاد السوفيتي بشكل نظاما تحديدا خلاصا به، وقد أنهز الهرم برمته فسي أواخر القرن العشرين فسجل انهياره فشل الأنظمة الشمولية فسي دكتاتوريتها وفي تجربتها التي قتلت روح الحياة في الشعوب التي رزحت تحت وطئه تجربتها المرة.

• الاتحادات العربية

في ٨ آذار علم ١٩٥٨م أنشئ " اتحاد " بين الجمهورية العربية المتحدة، واليمن، وقل قائما حتى علم ١٩٦٢م ومع أن هذا الاتحاد كان أقرب إلى الاجتماع الدولي، حيث احتفظ كل عضو بشخصيته الدولية، إلا أنه في نواح أخرى كان أقرب إلى الاتحاد الفيدرالي عن طريق القوانين الاتحادية لا عن طريق المعاهدات كما أنه أقر لرعايا الاتحاد بجنسية خاصة وحقوق مشتركة يمارسونها على قدم المساواة في الدول الأعضاء.

كما أن مشروع الوحدة الثلاثية بين مصر وسوريا والعراق الذي أعلن في علم ١٩٦٣م أحتوى على بعض مظاهر الدولة الموحدة وفي المظاهر الفيدرالية وبعض مظاهر الاجتماع الدولي^(١).

(١) الاجتماع الأول: هو مجموعة دول كاملة السيادة تقطع فيما بينها "عهدا دوليا" ينص على التزام الأعضاء على تحقيق أهداف معينة واحترام بعض المبادئ كما ينشئ العهد هيئة مشتركة، تكون لها

هـ- الدول ذات السيادة الناقصة

والدول ذات السيادة الناقصة هي الدول التي لا تتمتع بسائر اختصاصات الدول الأساسية وذلك بسبب تدخل دولة أو دول أجنبية في شؤونها ومباشرتها لبعض اختصاصاتها فتصبح الدولة ذات السيادة الناقصة في حالة تبعية أو خضوع للدولة أو الدول المتدخل.

غير أن الدول ذات السيادة الناقصة تتمتع بوصف الدولة، وهذا يعني أنها ذات حقوق وواجبات يقرها القانون الدولي وإن كانت شخصيتها الدولية غير متكاملة، حيث أنها لا تستطيع ممارسة الاختصاصات الدولية ككافة المعترف بها للدول. وفي الوقت نفسه فهي تختلف " قانوناً " عن المستعمرات لأن الأخيرة كانت تعد جزءاً من إقليم الدولة المستعمرة ولا تتمتع بأي كيان دولي، وفيما يأتي إشارة موجزة إلى أنواع الدول ذات السيادة الناقصة.

• الدول المحمية

يعرف فقهاء القانون الدولي الحماية: بأنها علاقة قانونية تنشأ بين دولة قوية وأخرى ضعيفة، حيث توضع الأخيرة تحت حماية الأولى وتقوم الدولة الحامية بالدفاع عن الدولة المحمية وفي مقابل ذلك تحصل على حق الإشراف على الشؤون الخارجية للدولة المحمية والتدخل في إدارة إقليمها وقد عرف القانون الدولي نوعين من أنواع الحماية:

• الحماية الاتفاق، بعد الاحتلال العسكري المباشر للإقليم.

• الحماية الاستعمارية والتي تفرض بدون اتفاق تفرض سراً على الدولة المحمية.

وقد خصصت مجموعة من الإمارات العربية الواقعة في شرق الجزيرة العربية وجنوبها للحماية البريطانية قبل أن تتل استقلالها وسيادتها في الحياة الدولية.

• المحميات العربية

لقد خضعت مجموعة من الإمارات والمشيخات العربية الموجودة في شرق الجزيرة العربية وجنوبها للحماية الاستعمارية البريطانية. وتتشابه حمايات الخليج العربي في كونها أبرمت نتيجة لاتفاقات عقدت بين بريطانية وبين أمير أو شيخ إمارة معينة، وأن بريطانيا أشرفت فعلياً على الشؤون الخارجية لهذه الإمارات وعلى شؤونها

بعض السلطات على الدول الأعضاء في حين تحتفظ كل دولة باستقلالها الداخلي والخارجي بسيادتها على مواطنيها. وأهم صفات الاجتماع الدولي:

- أنه لا يشكل دولة فوق الدول، لاتحدم عناصر الدولة فيه.
- تحتفظ كل من الدول الداخلة فيه بسيادتها الخارجية كاملة إلا ما قيته برادتها، فالدول المشتركة تلك حق إرسال المبعوثين الدبلوماسيين واستقبالهم وعقد المهادت.
- تملك كل دولة حق اللجوء إلى الحرب مع احترام مبادئ القانون الدولي والحرب بينها حروب بين دولتين لا حرباً أهلية والتاريخ حافل بأمثلة الاجتماعات الدولية. فالدوليات الألمانية كانت عام ١٨١٦م و ١٨٦٦م عرف بالاجتماع الدولي الجرمني. ولا يوجد اليوم اجتماع دولي قائم بالمعنى الصحيح. د. شكري، ص ٩٤ .

الداخلية عن طريق المستشار البريطاني الموجود فيها. ويرى بعضهم بطلان الشرعية القانونية لهذه الاتفاقات لأنها أبرمت يوم كانت إمارات الخليج العربي جزءاً من الدولة العثمانية تخضع لسيادتها.

أما هذه المحميات فهي مسقط وعمان (معاهدة - ١٨٩١م) وقطر (اتفاق ١٩١٦م) والبحرين (اتفاق ١٩١٠م) ومحميات السهل المهلن وهي: أبو ظبي، دبي، الشارقة والفجيرة، وأم القوين ورأس الخيمة وعجمان، وقد أعلنت البحرين ١٩٧١م وقطر ١٩٧١م استقلالها وألغينا معاهدي الحماية مع بريطانيا واستبدلتها بمعاهدي صداقة وتعاون وطلبنا بعد ذلك الانضمام إلى الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية كدولتين ذات سيادة كاملة. أما إمارات السهل المهلن فقد اتفقت على الدخول في اتحاد فيدرالي أعلن استقلاله وبالمسيادة التامة ١٩٧١م.

وأما محمية عدن فقد احتلتها بريطانيا عام ١٧٩٩م وألحقها في عام ١٨٣٩م تابعة لحكومة الهند وفي سنة ١٩٣٧م انفصلت عدن عن حكومة الهند وعدت مستمرة تابعة للتاج البريطاني^(١).

• الدول والأقاليم التي تخضع لإشراف دولي (الانتداب الوصاية)^(٢)

بعد نهاية الحرب العالمية الأولى طمعت الدول المنتصرة في فرض سيطرتها على الأقاليم التي كانت خاضعة لسيطرة الدول المهزومة - تركيا، ألمانيا - وحاولت إيجاد صيغة قانونية لسيطرتها الاستعمارية، فوجدت نظام الانتداب الذي نصت عليه المادة ٢٢ من صك عصبة الأمم لفرض على: المستعمرات والأقاليم التي خرجت بعد انتهاء الحرب من سيادة الدول التي كانت تحكمها قبلاً والمسكونة بشعوب لا تزال غير قادرة على تدبير شؤونها وقسمتها إلى ثلاثة أنواع! أما قالوا: إن التاريخ يكتبه المنتصر.

• النوع الأول: انتداب أ

ويشمل البلاد التي كانت خاضعة للدولة العثمانية ومن هذا النوع سوريا والتي خضعت إلى انتداب فرنسا والعراق وفلسطين "والتي كانت تشمل شرق الأردن" التي خضعت لانتداب بريطانيا.

• النوع الثاني: انتداب ب

ويشمل الشعوب الأقل تكهما من النوع الأول والموجودة في أواسط أفريقيا وقد شمل هذا النوع الكامرون (تحت الانتداب الفرنسي والإنجليزي) ورواندا أورندي (تحت الانتداب البلجيكي).

(٢) راجع: د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص ١٠٩، د. شير، القانون الدولي العام، ص ٢٥٥،

د. شير، القانون الدولي العام، ص ٢٢٧ وما بعدها وسوف ندرس بالتفصيل الأوضاع الدولية لليمن والمراحل التي مرت بها البلاد بما فيها عدن، في الفصل الخاص بـ: تاريخ اليمن السياسي فليراجع.

(٢) د. شير، القانون الدولي العام، ص ٢٢٤، د. شكري، ص ١١١.

• النوع الثالث: انتداب ج

ويشمل الأقاليم ضئيلة المساحة أو قليلة السكان، تديرها الدولة المنتدبة كما لو كانت تدير جزءاً من إقليمها مثل إقليم جنوب غرب أفريقيا الذي وضع تحت انتداب حكومة جنوب أفريقيا.

وقد انتهى انتداب (أ) كما انتهى انتداب (ب) و (ج) ولكن ببطء فيما بين ١٩٤٥ و ١٩٤٨م ولم تتحول أقاليمه للاستقلال مباشرة وإنما طبق عليها نظام جديد بعد الحرب العالمية الثانية هو نظام الوصاية لكل حرب غنقهما.

• الوصاية:

وقد نص عليها الميثاق الأمم المتحدة كي تحل محل الانتداب ولتكون بديلاً عن الاستعمار ويقصد بهذا النظام الأخذ بيد الأقاليم الخاضعة للوصاية إلى مجالات التقدم وتأهيل شعوبها لتحكم نفسها بنفسها وقد جعل الميثاق صراحة من نظام الوصاية نظاماً مؤقتاً يهدف لاستقلال تلك الأقاليم.

وطبقاً للمادة (٧٧) من الميثاق يمكن تطبيق نظام الوصاية على ثلاث مجموعات من الأقاليم:-

١. الأقاليم الخاضعة للانتداب حتى عام ١٩٤٥م.
 ٢. الأقاليم المنزوعة من الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية.
 ٣. الأقاليم التي توضع تحت نظام الوصاية بمحض اختيار الدولة المسؤولة عن إدارتها.
- وقد ظلت المجموعة الثالثة نظرية بحتة، إذ لم تقبل دول ما أن تتحول إقليماً خاضعاً لإدارتها إلى نظام الوصاية.
- أما المجموعة الثانية فلم يدخل فيها إلا إقليم واحد فقط هو الصومال الذي كان مستعمرة إيطالية، حيث تقرر أن الوصاية عليه لإيطاليا لمدة ١٠ سنوات أما الأقاليم الأخرى التي كانت مستعمرات إيطالية فقد اكتسبت أوضاعاً مختلفة إذ استقلت ليبيا، وضمت إريتريا إلى إثيوبيا مع استقلالها ذاتياً في ظل نظام فيدرالي.
- وقد طبق نظام الوصاية على نطاق واسع للأقاليم التي كانت خاضعة للانتداب ب و جـ وقد انتهت الوصاية على جميع الأقاليم تقريباً^(١).

(١) أن تسعة عشر مليوناً من البشر خضعوا بعد الحرب العالمية الثانية لنظام الوصايا على النحو التالي:-
أ- الأقاليم الواقعة تحت الانتداب وهي: توغو وكاميرون وتاجا ورواندا وأورندي وغينيا الجديدة وغيرها.

ب- الأقاليم المنفصلة عن دول معادية منها: ليبيا، الصومال الإيطالي وفرتيريا، ومعظم هذه الأقاليم مارس حقها في تقرير مصيره وحصل على استقلاله أو انضمت إلى دول مجاورة بموجب استفتاءات حرة أجرتها الأمم المتحدة تحت رعايتها. ولم يبق تحت نظام الوصاية غير: غينيا الجديدة وتخضع لوصاية أستراليا وجزر المحيط الهادي وتبشر الولايات المتحدة الوصايا عليها.
د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص ١١٨.

و- الدول ذات السيادة المقيدة^(٢)

والمقصود بها بالدرجة الأولى الدول التي اختارت الحياد الدائم كحالة قانونية تضع نفسها فيها بناء على معاهدة تبرمها ويترتب عليها تقييد بعض اختصاصاتها الخارجية كالقيام بحرب أو عقد بعض أنواع المعاهدات وذلك مقابل ضمان سلامتها من قبل الدول الأخرى. والدولة التي تقبل أن تضع نفسها في حالة الحياد الدائم تكون عادة من الدول الضعيفة ذات الموقع الاستراتيجي المهم، وتقبل الدول الأخرى حيادها، أما صليقة لاستقلالها أو محافظة على التوازن الدولي، أو للسببين معا.

وجاءت كلمة الحياد من الكلمة اللاتينية Neuter والتي تعني لا هذا ولا ذلك وتميز قواعد القانون الدولي في النظرية والتطبيق بين ثلاثة أنواع من الحياد:-

- ١- الحياد الدائم: وقد سبق ذكره.
- ٢- الحياد المؤقت: وهو الذي تعلنه إحدى الدول عندما تكون هنا لك حالة حرب بين دول أخرى، وهو اختياري ولمدة من الزمن، مثلاً حياد الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وإيطاليا في بدء الحرب العالمية الثانية.
- ٣- الحياد الإيجابي: وهو نظرية سياسية لا قانونية بموجبها ترفض دولة ما الانحياز لمصكر من المصكرات الدولية، وتصر على إتباع سياسة حرة تملئها المصلحة القومية للدولة.

وقد بدأ بهذه النظرية نهرو، وتبعه فيها عدد من القادة منهم جمال عبدالناصر ثم اتجهت هذه النظرية إلى استبدال اسم جديد هو "سياسة عدم الانحياز" وغدت الكتلة التي تؤمن بهذه السياسة من أكبر الكتل السياسية العالمية وأهمها ضمت ٩١ دولة حتى سنة ١٩٨١م.

والحياد الدائم يتمتع بثلاث صفات فهو: دائم أولاً ويشمل دولاً بالمضى القانوني ثانياً وعقدي ثالثاً.

أما حقوق الدولة المحايدة واجبتها فهي كما يأتي:-
للدولة المحايدة حق الدفاع المشروع واتخاذ الاستعدادات العسكرية كافة للالتزام لهذا الدفاع ولكن من واجبها عدم إشهار الحرب الهجومية ولا يحق لها التمييز لدولة أو دول أخرى كما لا يحق لها عقد معاهدات قد تجرّها إلى الحرب أو تشترك في تحاد دولي يلزمها أو يجرّها إلى الحرب.

أما لوجبات الدول تجاه الدولة المحايدة فتتمثل في احترام حياد الدولة الدائم والدفاع عنه، ويصدد الحياد الدائم يرى بعض الفقهاء أن الدولة التي تقف على الحياد الدائم تلغى بعض اختصاصاتها الخارجية مما يجعلها في مصاف الدول النافضة

(٢) راجع: د. شير، القانون الدولي العام، ج ١، ص ٣٢٤.
د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص ١٢٤.
د. جليبي، حسن، القانون الدولي العام، ص ٣٥٨.

السيادة^(١). بينما يرى آخرون عدم صحة هذا الرأي ولهم في تجربتي حيدل سويسرا ولتنسما الدليل على ذلك^(٢).

الارتباط بمعاهدات غير متكافئة

وهناك شكل آخر للسيادة المقيدة يتجلى في ارتباط دولة بمعاهدة مع دولة أخرى أقوى نفوذا بحيث تصبح الدولة الأولى في وضع سياسي وقانوني يحرّمها من بعض مظاهر سيادتها الخارجية لصالح دولة أخرى ومن أمثلة هذه الأوضاع غير المتكافئة. ارتباط ليبيا (قبل ثورة الفاتح من أيلول ١٩٦٩م) بمعاهدين مع بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

وقد جمع د. شهر، نماذج كثيرة من معاهدات إتكلترا غير المتكافئة مع بعض الدول العربية، فليراجع^(٣).

ز - المكافئة القانونية للدولة العربية الإسلامية (١١-٦٥٦هـ)^(٤)

ابتداء أود أن أوضح أن الفرض من هذه الفقرة معرفة طبيعة السياسة الخارجية للدولة العربية الإسلامية، (١١هـ - ٦٥٦هـ) طبيعة العلاقات الخارجية لهذه الدولة مع الشعوب والدول المجاورة فقد توسعت الدولة العربية الإسلامية توسعا كبيرا ترتب عليه نتائج غاية في الأهمية، لنوضح الأمر جيدا.

لقد كان للفتح الإسلامي وما نتج عنه من انهيار إيران ساسيا تنالج باللغة الأهمية ليس فقط للفرس، بل كذلك للإسلام. فمن سوريا ومصر وشمال أفريقيا كان الحكام البيزنطيون يستطيعون الانسحاب إلى بيزنطة تاركين رعاياهم المساكين تحت سيادة القادة الجند ورعايته. إلا من مثل هذا الهروب لم يكن متلحا لحكام الإمبراطورية الفارسية التي انهارت. فعدا فئة صغيرة هربت للهند، كان على الفرس أن يبقوا حيث كانوا وأن يتحملوا السيطرة الجديدة وأن يجدوا لأنفسهم مكانا فيها قدر ما يستطيعون. ولذلك فليس من العجيب أن تكون طبقة النبلاء الزرادشتيين والطبقة الأرستقراطية الحاكمة وطبقة الكهنة " الهريذه، والموايذه " بما لديهم من المهارة والخبرة المختزنة وبذكريتهم للعظمة التي فقدوها، قد أنوا دورا كبيرا في تطور المجتمع والثقافة الإسلاميين. وفي الحكومة والمعارضة حتى إلى الدين الإسلامي وذلك مع اضمحلال الأديان الفارسية القديمة ولجوء أتباعها إلى الإسلام.

وفي الشرق كان الإسلام قد أنتصر^(٥)، فقد فتحت إيران كلها وذهبت إمبراطورية كسرى، وكان دين زراوشت يحتضر، وفيما وراء الحدود الشرقية لإيران

(١) د. الجبلي، يناقش هذا الموضوع بإسهاب، فليراجع للقانون الدولي العام، ص ٣٥٩.

(٢) راجع مقلنة د. شهر، للقانون الدولي العام، ج ١، ص ٣٢٥، وهو ممن يرى هذا الرأي.

(٣) القانون الدولي العام، ج ١، ص ٢٩٣ وما بعدها.

(٤) للتوسع في هذا الموضوع راجع المراجع الآتية: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٤٩-٤٩.

برنارد لويس، السياسة والحرب بحث من كتاب تراث الإسلام، ص ٢٢٩.

د. شكري منخل إلى القانون الدولي العام، ص ١٨. البقاء، د. مصطفى بحدوث في نظام الإسلام، ص ٣١٧ (الإسلام والحرب).

كان هناك شعوب كثيرة وممالك عظيمة، ولكن ما من واحد منها كان بشكل تهادي أو منافسة تذكر لرسالة محمد ﷺ العالمية، وللفاتون العلمي للأمة الجديدة، فلهذه والصين خلال المرحلة التي تكون فيها الإسلام، لم تترك أثرهما على الوعي الإسلامي إلا من بعيد، إلا أنه عرف عنهما أن الشعوب فيهما وثنيون يعبدون آلهة متعددة وليس لهم دين موحي به. وإذا فهم مهينون للدخول في الإسلام والشيء نفسه ينطبق على الشعوب التركية، ففي الشرق كان يبدو أنه لا يوجد أي حد حقيقي لتوسع الإسلام، وكنت الصليبة مستمرة وغير قابلة للتكوص وكان كل تقدم جديد يأتي بموارد جديدة بشرية ومادية وبمشكلات جديدة في طبيعة التعامل مع السكان على اختلاف المواقف من الفتح أولاً ومن اعتناق دين الإسلام ثانياً^(١).

أما في الغرب فقد كان المواقف مختلفاً تمام الاختلاف فالمسكان المسيحيون في البلاد المفتوحة كان يشد أزهرهم إدراكهم لوجود عالم مسيحي وراء الحدود لذا فقد تمكنوا من الثبات أكثر من الفرس، أمام شدائد الفتح وأمام اضطزارهم لمهادنته. فكلت عملية التحول إلى الإسلام في هذه البلاد أبطأ وحتى يومنا هذا لا تزال توجد هناك طوائف مسيحية عديدة. ثم أن الأهم من ذلك هو الخطر والتصدّي للذنان كانت تشكلهما الإمبراطورية المسيحية تجاه الإسلام نفسه. ففي الغرب خلافاً لما كان عليه الحال في الشرق، اضطر الإسلام للاعتراف بخصم ند له - وهو دين سماوي آخر ونولسة عالمية - يتميز بشعور عميق بمهمته ورسالته للبشرية جمعاء. وبدلاً من أن يكون أتباعه مهينين لاعتناق الإسلام فقد كانوا أنفسهم متلهفين لتحويل الآخرين إلى دينهم.

هذا الاختلاف في النوعية بين الحرب مع الإمبراطورية البيزنطية والحروب على الجبهات الأخرى للإسلام سرعان ما أصبح معروفاً، فالحروب على الجبهات الأخرى كان مجرد مراحل في عملية تحويل الشعوب الوثنية إلى الإسلام بصورة مستمرة وحتمية بينما كانت الحروب مع العالم المسيحي كفاحاً مع نظام سياسي معاد، كان ينكر من الأساس نور الإسلام العالمي.

ويمكن توضيح الصراع بين الدولة العربية الإسلامية والدولة البيزنطية من الناحية العسكرية في أربع مراحل متداخلة: مرحلتين للهجوم، ومرحلتين للدفاع المعاكس. وفي هذه المراحل كلها انتقلت أراض واسعة أهله بالسكان عن طريق الفتح من جهة أخرى من دار إلى دار^(٢) ؟

بدأ الصراع منذ حياة الرسول ﷺ ففي المراحل الأولى لرسالته حين كان الكفاح الأساسي موجهاً ضد الوثنية العربية كان موقفه من اليهود والمسيحيين ودياً ويتصف بالاحترام، غير أن تطورات الأحوال جعلته يحترك ثم يصطدم بكلبيهما. في بادئ الأمر كان اليهود الموجودين بقوة في المدينة هم العدو المباشر في حين أن المسيحيين بقوا حلفاء يحتمل إدخالهم في الدين. وبعد ذلك عندما أدى التوسع في نفوذ الجماعة الإسلامية إلى

(١) أرنولد، الدعوة إلى الإسلام، ص ١٥.

(٢) برنارد لويس، السياسة والحرب، ص ٢٥٨.

(٣) أرنولد، الدعوة إلى الإسلام، ص ٤٠. الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٥٠.

التصالح مع القبلل المسيحية في الجزيرة العربية وعلى الجبهات الشمالية انتهت العلاقات مع المسيحيين كما هو الحال لليهودية، إلى الحرب: " قتلوا الذين لا يؤمنون بالله وباليوم الآخر ولا يحرمون ما حرم الله ورسوله ولا يدينون دين الحق من الذين أوتوا الكتاب حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون" (١).

"وقلت اليهود عزيز ابن الله، وقلت النصارى المسيح ابن الله، ذلك بقولهم بلغواهم يلهون قول الذين كفروا من قبل قاتلهم الله أتى يلقون" (٢).
هذه الآيات وغيرها فسرت على أنها تعطي الأسس للقرآن للتعليم الشرعية التي تفرض على المسلمين الجهاد فإذا رفضوا الإسلام فرضت الجزية!

والسؤال الكبير هنا ما هو الخط العام في الإسلام، الحرب أم السلام؟ وما هي طبيعة العلاقات مع الآخرين سواء أكانوا زراعتين أم يهود أم نصارى؟ وهل تختلف هذه العلاقات إذا كان هؤلاء يعيشون في ظل دولة الإسلام في أرضيه ودورهم في " دار الإسلام "؟ عن العلاقات مع إخوانهم في الدين لكنهم خارج " دار الإسلام " مفرهم وسكانهم في " دار الحرب "؟ وإذا كانت " دار الإسلام " تقف وجها لوجه أمام " دار الحرب " (٣) فما هي الأجواء التي تحيط بالدارين؟ أي أجواء طبول الحرب؟ أم أجواء الدبلوماسية وعقود العهد والذمة بين الطرفين؟ إن الإجابة عن هذه الأسئلة ليس من الأمور السهلة، ولكنها على أية حال لو تمت لكونت صورة وموقع الدولة العربية الإسلامية في القانون الدولي العام وموقعها على غلبة من الوضع؟

وإذا كان القانون الدولي العام هو الذي، ينظم العلاقات بين الدول مدفوعا بروح التوافق والانسجام أو هو الذي: يحدد حقوق الدول وواجباتها في علاقاتها المتبادلة، فما الذي يحدد طبيعة العلاقات بين الإسلام كدولة والدول والشعوب المحيطة به؟ إن الذي يحدد ذلك مجموع القواعد الشرعية والاتفاقية التي تنظم علاقة المسلمين بغيرهم في السلم والحرب أو هو: القواعد التي جرى عليها العمل الإسلامي في العلاقات الدولية.

لكن علينا أن ننسب إلى أن نظرة الإسلام للعلاقات الدولية تختلف في أساسها عن تلك التي يلخذا بها القانون الدولي الوضعي، فالإسلام أصلا لا يعترف بتقسيم العالم إلى كيانات سياسية ذات سيادة لكل منها نظمها القانوني في الحياة، بحيث لا يخضع أي منها لقواعد ونظم إلا إذا قبلها. على العكس من ذلك يهدف الإسلام إلى توحيد بني البشر في ظل نظام قانوني واحد وحمائته هو الشريعة الإسلامية. ومن المتفق عليه لدى

(١) القرآن الكريم. سورة التوبة، الآية ٣٠ وعن الجزية، راجع: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٤٢ الباب ١٣ في وضع الجزية والخراج.

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ١٤٥.

(٣) ويسمى الماوردي أحيانا بهم " دار الشرك " الأحكام السلطانية، ص ٣٩.

الفقهاء المسلمين أن بلاد الإسلام " دار الإسلام " واحدة مهما تحدثت أقاليمها وتبايعت أمصارها واختلف حكمها^(١).

والشريعة لا تنظم علاقة المخلوق بالخالق حسب، بل تنظم في الوقت نفسه علاقات البشر فيما بينهم وعلى مختلف المستويات الاجتماعية التي يوجدون فيها وهي شريعة الله، لهذا فهي أعلى الأنظمة القانونية والفضلا فهي " نظام خالد يحكم البشر إلى يوم يبعثون، ولابد للناس مهما اختلفت أجناسهم أن ينتظموا في شرع الله ندعوهم إلى ذلك ".

ولكن كيف ندعوهم؟ بألحكمة والموعظة؟ أم بلغة السيف؟ والجواب عن هذا السؤال في غلبة الأهمية فإن كانت الدعوة بالحكمة فالأصل في علاقة المسلمين بغيرهم هو السلم وإن كانت الدعوة بالسيف فالأصل هو الحرب. والحكام من فقهاء الإسلام يميلون إلى ترجيح الرأي القائل إن الأصل في علاقة المسلمين بغيرهم هو السلم لا الحرب^(٢).

إن الأصل في علاقة المسلمين بغيرهم هو السلام والحرب أمر طارئ عسى البشرية والمسلمين والإنسان بفطرته يميل في الغالب إلى المودة والسلامة ويشعر بضرورتها لإراحة أعصابه - ولا تنسى أن الإسلام دين الفطرة والفضاء يقررون أن الأصل في الأشياء الإيجابية والأصل في النعمة البراءة، والأصل في علاقة الإنسان بأخيه الإنسان السلم لا الحرب وهناك أدلة لقلبه وعقله لإثبات ذلك.

أولا: آيات القرآن الداعية إلى السلم " يا أيها الذين آمنوا أدخلوا في السلم كافة " (٣) " وإن جنحوا للسلم فاجنح لها وتوكل على الله " (٤) وهناك غير هذه الآيات، تجدها في القرآن. ولو لم يكن الأصل الطبيعي في العلاقات الدولية هو السلم لما دعا المسلمون إلى التزام جنب السلم إن جنح إليه غيرهم.

ثانيا: لم تختلف أقوال النبي وأفعاله وسيرته، عن توجه القرآن للسلم ولم تكن غزواته إلا دفاعا عن النفس ضد بقى المشركين لهذا ما أرسل جيشا إلا وقال: " تألفوا الناس وتأنوا بهم ولا تغربوهم حتى ندعوهم ".

(١) ينكر الماوردي، أن إمارة الاستيلاء هي التي تعذر عن اضطراب وهي أن يستولي الأمير بالقوة على بلاد يلقده الخليفة إمارة ويغرض إليه تدبيرها وسياساتها فيكون الأمير باستيلائه مستتبدا بالسياسة والتدبير والخليفة بأذنه منفذا لأحكام الدين، في ديار الإسلام (الأحكام / ٣٣).

(٢) وقد تجد بعض البحوث عند فقهاء المسلمين تقول إن الأصل في علاقة الجماعة الإسلامية بغيرها هو الحرب حتى تكون مودعة مؤقتة أو نعمة وهذا الاتجاه عند بعضهم يستند إلى فهم خاطئ لنصوص القرآن الكريم، المصدر الأول للشريعة (القانون) الإسلامية (دشكري، منخل إلى القانون الدولي العام، ص ١٨ وما بعدها. ليقاء، د. مصطفى، بحث في نظام الإسلام (مشرق - ١٩٩٣م) ط ٤، ص ٣١٥. وقارن هذه الآراء بما عند: برنارد لويس، السياسة والحرب والدراسة، بحث في كتب: تراث الإسلام، ج ١، ص ٢٢٩ وما بعدها.

(٣) القرآن الكريم، سورة البقرة، آية ٢٠٨، المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم، ص ٤٥٣، مادة: سلم.

(٤) القرآن الكريم، سورة الأنفال، آية ٦١.

ثالثاً: وأقول الحكماء من الفقهاء تتجه هذا الاتجاه السلمي " فالأصل في النماء الحضري إلا بيقين الإباحة " .^(١) الأتسمى مصصوم ليتمكن من حمل أعباء التكليف " إباحة القتل عارض " .^(٢)

أما قوله تعالى: " وقتلوا المشركين كافة كما يقتلونكم كافة " .^(٣) فليدل على أن قتالنا لهم جزء لقتالهم وسبب عنه " فدل كل ذلك على أن الأصل العزم في العلاقات الخارجية بين المسلمين وغيرهم هو السلم وليس الحرب " .^(٤)

والجهاد في سبيل الله^(٥) ، أي في سبيل الحق والتوحيد ورفع الظلم. والمبدأ معروف في الإسلام من تخيير العدو بين قبول الإسلام، أو المعاهدة أو القتال.

إن ثابعت على القتال في سبيل الإسلام هو الحرب المقتلة ، الاعتداء وليس الكفر. أما حديث الرسول: " أمرت أن أقتل الناس حتى يقولوا لا إله إلا الله فإذا قلوبها عصمت عني فماتوا " .^(٦)

فالمراد من " الناس " هنا مشركو العرب، لأن الجزية لا تكبل من " عربي " لا يقبل منه إلا الإسلام، لأن الرسالة رسالته " والله لذكر لك ولقومك وسوف تسلمون " .^(٧) والقوم هنا، هم العرب^(٨) .

وكتب الله لا يحترم " إيمان المكره " .^(٩) ولا يرتب عليه قتل يوم البعث والجزاء. فكيف يحترم من أسلم مكرها. والقاعدة القرآنية تنص " لا إكراه في الدين " .^(١٠)

— دار الإسلام:

والمقصود بدار " الإسلام " هو الإقليم الذي للمسلمين عليه الولاية أي السيادة وربما استخدم هذا المصطلح ليدل على " دولة الإسلام " فالفقه الدولي يوم ذاك لم يستخدم مصطلح دولة طيلة عصر الرسول والعصر الراشدي والأموي، المصطلح السائد هو " دار الإسلام " .

• " دار الإسلام " و " دولة الإسلام "

وإذا وضعنا " دار الإسلام " مصطلحاً يوازي " دولة الإسلام " فالسؤال المطروح هنا، وثمة شرعية لطرحة، أين حدود الإقليم في هذه الدولة؟ ومن هم سكان الدولة؟ ولمن السيادة في هذه الدولة؟

(١) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٤٠.

(٢) القرآن الكريم، سورة التوبة، آية ٣٦.

(٣) خذوري، السلم والحرب في قانون الإسلام، ص ٥٨.

(٤) راجع آيات الجهاد في القرآن الكريم، في المعجم المفهرس، ص ٣٣٣، مادة: جهاد.

(٥) الأحكام السلطانية، ص ٥٣.

(٦) أبو يوسف، الخراج، ص ٢٠.

(٧) خذوري، د. معبد، " السلم والحرب في قانون الإسلام " ، ص ٥٧ وما بعدها.

(٨) القرآن الكريم، سورة البقرة، آية ٣٥٦.

الإقليم

ظهرت " معالم الدولة " في الحياة العربية بعد أن هاجر الرسول ﷺ إلى المدينة " مدينة الرسول " وأستقر فيها، شيد المسجد أولاً، ثم دون الصحيفة النبوية " دستور المدينة " ثانياً، ثم نزل الوحي بفرض سلطة الرسول ودولته على جميع المسلمين فيها: " أطيعوا الله والرسول " (١) " ومن يطع الرسول فقد أطاع الله " (٢) " وما أتاكم الرسول فخذوه وما نهاكم عنه فانتهوا " (٣).

كما فرض القرآن على من يصلح لخارج المدينة أن يهاجر ويستقر في المدينة (٤)، كما فرض الرسول ﷺ " الهجرة " في شروط البيعة وفل شرط الهجرة في كل بيعة على الإسلام حتى فتح مكة حيث ألغى بعدها (٥).

وقد شدد القرآن على أن سكان هذا " الإقليم " أي " مدينة الرسول " هم " أمة " و " أمة وسطى " كما أكدت الصحيفة النبوية أن هؤلاء السكان هم " أمة من دون الناس ".

السكان

أذن تحققت للدولة العربية / في عهد النبي ركنين من أركانها " الإقليم " و " السكان " ويسمى الإقليم بـ " دار الإسلام " بينما يسمى السكان بـ " الأمة " وحدود الإقليم غير ثابتة، تتوسع وتنكمش مع سلطة الإسلام، أي مع حكومته وسيادته كذلك السكان فكل من ينضم إلى هذه الأمة، يصبح " شخصية " قانونية له ما للمسلمين وعليه ما عليهم.

ويلاحظ ازدياد عدد سكان " الأمة " مع توسع حدودها، في البداية انحصرت سلطة الرسول على المدينة ثم امتدت إلى أواسط الجزيرة العربية فشمال الحجاز فالجزيرة كلها بعد فتح مكة.

يقول السير توماس آرنولد (٦) عن عقيدة الإسلام ودورها في بناء الدولة: وكان ظهور مبادئ هذه العقيدة لأهالي بلاد العرب في القرن الأول الهجري على يد النبي العربي الذي اتصوى تحت لوائه شتى قبائل العرب فأصبحت بذلك " أمة واحدة " فلما إمتلأوا من آثار هذه الحياة القومية الجديدة ومن هذه الحماية وتلك الحرية التي أمدت جنودهم بقوة لا تقهر تنفخوا في أنحاء ثلاثة يفتحون البلاد ويخضعون البلاد. وكان أسبق البلاد إلى التسليم سوريا وفلسطين ومصر وشمال أفريقيا وفارس وبعد انقضاء مدة علم على وفاة الرسول وصل أتباعه غرباً إلى أسبانيا، وشرقاً إلى أن عبروا نهر

(١) سورة آل عمران، ٣٢ ، ١٣٢.

(٢) سورة النساء، ٨٠.

(٣) سورة الحشر، ٧.

(٤) د. الطلي، الدولة في عهد الرسول، مج ١، ص ١٠١.

(٥) ابن حنبل، المسند، ٤١٥/٣.

(٦) الدعوة إلى الإسلام، ص ٢٥ وما بعدها، ترجمة إلى اللغة العربية د. حسن إبراهيم حسن، ود. عبدالمجيد عابدين، وإسماعيل النحراوي (القاهرة - ١٩٧٠م) ط ٤.

السند، فما لبثوا أن وجدوا أنفسهم سادة على إمبراطورية أعظم من إمبراطورية روما في أوج قوتها.

لقد أشرنا سابقا إلى الدولة المعاصرة وفي اعتقادنا أن الدولة العربية الإسلامية من وجهة نظر القاتون الدولي، توجب للدراسة على سبيل المقارنة، وجمهور الفقهاء يذهب إلى الرأي القائل بأن كل ما نقل من البلاد في نطق سلطنة الإسلام ومساكنه ونفذت فيها أحكامه وأقيمت شعائره هو " دار الإسلام ".

وسكان " دار الإسلام " جميعهم من المسلمين إلا من بقى على دينه مثل النصارى واليهود وهما " أهل الكتاب " حصلوا من المسلمين على "عهد" في حماية حقوقهم فهم أهل الكتاب، وأهل العهد، والعهد هو الذمة، فهم أهل ذمة. عتقوا في تسامح وود، مع إخوانهم المسلمين وبعض هؤلاء من النصارى من نوي الأصول العربية كبنو تغلب، الذين بقوا على ديانتهم مدة طويلة من الزمن وبدل بقاء المسيحية طويلا في هذه القبيلة، على ما تمتعوا فيه حرية وقد حرم الخليفة عمر بن الخطاب استخدام أية وسيلة من وسائل الضغط عليهم عندما أظهروا أنهم لا يرغبون في ترك دينهم القديم، وأمر بترك الحرية لهم في إقامة شعائهم الدينية^(١).

ولدينا أمثلة كثيرة عن التسامح الذي بسطه المسلمون الظافرون على المسيحيين في القرن الأول الهجري واستمر في الأجيال المتعاقبة. لكن هذه القبائل المسيحية ما لبثت أن اعتنقت الإسلام عن اختيار وإرادة حرة.

لكن يظهر أن نصارى المدن الكبرى في الولايات الشرقية التابعة للدولة البيزنطية قد ظل أكثرهم على ولائهم لعقيدة آبائهم وأجدادهم، دون أن يمسمهم ضرر من أحد.

ولدينا حادثة مهمة في العصر العباسي الأول تدل على مدى إتساع روح التسامح في الدولة مع غير المسلمين فقد كان المأمون نفسه شديد التحمس مما قام به من جهود في نشر الإسلام فأرسل إلى الكفار حتى إلى من كان يقيم منهم في أقصى أجزاء مملكته كيلا ما وراء النهر وفرغانة، يدعوهم إلى الإسلام ولما قدم زعيم (المتوكل) في زيارة إلى بخداد وعقد مناظرة مع المتكلمين المسلمين وأفحمه فيها المتكلمون مما دفع الخليفة أن يبقعه باعتناق الإسلام لكن (يزدا نبخت) أبى ذلك: " نصيحتك يا أمير المؤمنين مسموعة وقولك مقبول ولكنك ممن لا يجبر الناس على ترك مذاهبهم "^(٢).

فلم يبد الخليفة شيئا من الاستياء لإخفاق محاولته ووكّل به من يحميه خوفا عليه من تعصب الغوغاء.

(١) (وأهل الذمة) أو (أهل الكتاب) يدفعون الجزية مقابل العهد الذي أعطى لهم، لكن بنو تغلب بقوا على النصرانية ورفضوا دفع الجزية فوافق عمر على أن يدفعوا الصدقة مضاعفة (أبو يوسف، الضراج، ص ٤٥).

(٢) أننولد، الدعوة إلى الإسلام، ص ١٠٥.

ولا أريد أن أطيل في الكتابة عند تصليح أولي الأمر في الدولة العربية مع (أهل الكتاب) فقد فصل في هذا الموضوع المستشرقون أنفسهم^(١) ولكن أريد أن ألفت النظر إلى أن هذا التعامل قاعدة دستورية أكدها القرآن مع أهل الكتاب بسل حتى مع الكفار، قال تعالى يخاطب النبي ﷺ " وإن أحد من المشركين استجارك فإجره، حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه " ^(٢).

وعلى هدى القرآن كان التصليح مع أهل الكتاب في شمال إفريقيا^(٣) وبين الأحباش^(٤) والأسبان^(٥).

فـ " دار الإسلام " تضم من السكان :-

١. المسلمون.

٢. أهل الكتاب " أهل الذمة " .

٣. المستأمنون من أعطوا الأمان لينخلوا " دار الإسلام " مؤقتا، لفرض التجارة أو الزيارة أو عبور التراتزيت.

المبادئ:

من المبادئ الأساسية التي ثبتها القرآن فسي التنظيم الإداري والسياسي أن المبدأ في المجتمع الإسلامي لله تعالى " له ما في السموات والأرض يعطي الملك لمن يشاء وينزع الملك ممن يشاء ويعز من يشاء ويذل من يشاء بيده الملك وهو على كل شيء قدير " ^(٦). وقد أصبحت السيادة لله تعالى في الإسلام الحكم تامسا ووقرا وأقتضته من كثير من الرجفات العنيفة التي طالما أصابت المجتمعات الحديثة التي جعلت السيادة للشعب.

مع ذلك فإن الإدارة والحكم الفعلي في المجتمع أي ما نسميه السلطة كانت بيد الرسول ثم بيد خلفه، سواء أكان ذلك في العصر الراشدي أم الأموي وحتى نهاية العصر العباسي.

ولم تحدث " أزمة " دستورية في الحياة الإسلامية إلا بعد ظهور " الخلافة " في أكثر من عاصمة، الخلافة العباسية في بغداد، والفاطمية في القاهرة، والأموية في قرطبة، من هنا ظهر التكليف الدستوري في جواز أن يكون الإمام أكثر من واحد^(٧) ولماذا أسنق حكم الأقاليم في المشرق والمغرب ظهر التكليف الدستوري بشرعية هذه الدويلات وإن كان الاستيلاء على السلطة فيها تم بالقوة والاستبداد ومقابل إقرارهم

(١) راجع: تروتون، أهل الذمة في الإسلام، ص ١٥.

(٢) القرآن الكريم، سورة ٩ ، آية ٦.

(٣) ليبيا، الإسلام والحرب، ص ٢٢٠.

(٤) أرنولد، الدعوة إلى الإسلام، ص ١٣٥.

(٥) أرنولد، الدعوة إلى الإسلام، ص ١٥٤.

(٦) راجع: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣٣.

(٧) برنارد لويس، الحرب في التاريخ، ص ٣٥.

على شرعية استيلائهم على السلطة عليهم، أن يحصلوا على عهد الخلافة وتكليفها وتقويضها لهم بالسلطة^(١).

- دار الحرب:

إن كل ما نزل من البلاد في نطاق سلطة الإسلام وسيلته ونفثت فيه أحكامه وأقيمت شعائره، هو "دار الإسلام" وهو "دولة الإسلام" أما الدولة غير الإسلامية فهي "دار حرب" فهي الدار التي تطبق فيها أحكام الإسلام الدينية والمبانية لوجودها خارج نطاق المباداة الإسلامية أسس التمييز بين "الدارين" هو وجود السلطة وسريان الأحكام فإذا كانت إسلامية كانت "دار الإسلام" وإذا كانت غير إسلامية فهي "دار الكفر"، "دار الحرب"^(٢).

وعلى الرغم من اختلاف الفقهاء في موضوع السلم والحرب في العلاقات الدولية للإسلام^(٣). فإظهار من نصوص القرآن وسيرة النبي، أن الاتجاه في الإسلام هو الدعوة بالإقناع لا بالإكراه "لا إكراه في الدين" و "أدع إلى سبيل ربك بالحكمة والموعظة الحسنة، وجادلهم بالتي هي أحسن".

ويفسر الماوردي هذه الآية، أنها تعني: أدع إلى دين ربك بالحكمة، أي بالسنتوبة والقرآن وفي الموعظة الحسنة أي في لين من القول. وجادلهم بالتي هي أحسن، أي بين لهم الحق ووضح لهم الحجة. وهو يؤكد أن أمير الحرب، إذا قتلهم قبل دعائهم إلى الإسلام "ضمن ديت نفوسهم"^(٤).

أن ضبط التوازن في المواقف بين الحرب والإسلام يتوقف على ظروف الطرفين ونياتهم ولاشك أن الموقف يتبدل في "دار الإسلام" و "دار الحرب" إذا وجدت معاهدات بين المسلمين وغيرهم تفسر "عقد الهدنة"^(٥) والمسموع الشرعي "قد هادن رسول الله قريشا عام الحديبية عشر سنوات"^(٦).

لهذا تقتصر مدة الهدنة بحيث لا تتجاوز عشر سنين وفي هذه الهدنة "لهم الأمان إلى انقضاء معتها"^(٧) وإذا نقضوها "صار حربا من غير إنذار"^(٨). ولا يجوز إذا نقضوا عهدهم أن يقتل ما في أيدينا من رهائنهم. وقد نقض السروم عهدهم زمن معاوية وفي يده رهائن فلمنتع المسلمون جميعا من قتلهم. وخلو سبيلهم وقالوا:

(٢) المرجع السابق، ص ٣٦.

(٣) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣٨ وما بعدها (الباب الرابع) تقليد الإمارة على الجهاد.
يعد محمد بن الحسن الشيباني، تلميذ الإمام أبي حنيفة أحسن من كتب عن موقف الإسلام في الحرب والسلم مع الدول والشعوب في كتابه: السيد الكبير والسيد الصغير، وأعتدده د. مجيد، ضروري في رسالته للدكتوراه من جامعة لندن عن الملاحظات الدولية في الإسلام.

(٤) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٣٨.

(٥) الأحكام السلطانية، ص ٥١.

(٦) ن. م.، ص ٥١.

(٧) ن. م.، ص ٥١.

(٨) ن. م.، ص ٥١.

وفاء بغدر خير من غدر بغدر^(٣) وإذا لم تتوفر ظروف الهدنة فلا ضير للخليفة - أن يوادعهم أربعة أشهر ولا يزيد عليها^(٤).

والظاهر أن الفقه الإسلامي يلتقي مع الفقه الدولي الحديث في عناصر الدولة: الشعب، الأرض، وسلطة سيادة، ولكن يختلف في إعطاء الأهمية لبعض هذه العناصر فكثر العناصر أهمية في نظر الجمهور كما يبدو هو ممارسة السيادة الإسلامية على الأغلبية من سكان الإقليم الذي لا تحده حدود مرسومة بل هو مع ازدياد أو ضعف قلب الدعوة الإسلامية^(٥) وهذه مسألة في غاية الأهمية. فالدولة العربية الإسلامية اتخذت بشكل مدهش خط التوسع والتهوض بالأمة فاطلقت من دولة الجزيرة العربية في أواخر عصر النبوة إلى دولة عالمية في العصر الراشدي ثم إمبراطورية مترامية الأطراف في العصر الأموي والعباسي.

الدولة العربية الإسلامية في العصر العباسي تحولت من دولة عربية إلى دولة أممية ضمت في المشرق والمغرب الكثير من الشعوب والأقالييم، والأجناس والملل والتحل ومنحت هذه الكيانات والشعوب المزيد من السلطات والنفوذ، الأمر الذي وضع الإدارة باتجاه اللامركزية، اتجاه التجزئة السياسية على حساب الوحدة المركزية اتجاه تغلب الصراعات الداخلية على حساب جبهة "دار الكفر" لقد احتوت النزاعات الداخلية "دار الإسلام" الأمر الذي أعطى الفرصة التاريخية لـ "دار الحرب" أن يوجه ضرباته المتتالية وعلى مختلف الجبهات سواء أكانت هذه الضربات في جبهة شمال الأندلس، وجنوب فرنسا، أم جهة أرمينيا والخزر، ثم الفايكنك فالصليبين فلمغول فالستر.

وإن تدخل في تفاصيل هذا التراجع التاريخي المريع الذي نعاني نحن منه هذه الأيام ولكن أريد أن أثبت مسألة رئيسة فالدولة الواحدة تفككت واليمن مثال حي لهذه الحالة فقد بقيت طيلة العهود الإسلامية جزءاً من الدولة العربية الإسلامية، إقليماً له الثقل الحضاري والقومي في البناء الأساسي للعرب، لكن هذا الإقليم ما لبث بسنوره أن تفتت إلى كيانات سياسية متعددة كل منها أخذ أسم دولة وصك له عمله ورفع له رايه.

فلنتأمل تاريخ اليمن، ففي هذا الكيان وفي مسار تاريخه يتمثل كل تاريخ العرب وكيانهم.

ولكن يبقى ثمة سؤال مهم، ما صلة هذا كله بالإدارة العامة ؟ واقع الحال يؤكد أن الصلة، بل الصلات وثيقة ومترابطة وقوية، فذاكر يؤكد أن الإدارة والإدارة العامة لا يمكن أن توجد إلا في محيط الدولة والحكومة، وطبيعة هذه الإدارة إنما تتوقف على طبيعة هذه الدولة ونمط الحكومة فيها سواء أكانت الدولة فدرالية أو كونفدرالية؟ حكومة محلية أم حكومة "إدارية مركزية"^(٦).

(٣) ن. م. ، ص ٥٢.

(٤) ن. م. ، ص ٥٢.

(٥) د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام.

(٦) الإدارة ١٢/١ وما بعدها. نكنا، أفكار عظيمة في الإدارة، ص ١٩ وما بعدها.

الباب الخامس

الإدارة العربية في الدولة
العربية الإسلامية (١١ - ٦٥٦ هـ)

الفصل الأول

الإدارة في التاريخ القديم قبل الإسلام

الإدارات في التاريخ القديم قبل الإسلام:-

في حياتنا المعاصرة، تألت الإدارة مكتبة متميزة ورئيسة في مرافق الحياة كلها، فحيثما تجد إيقاع الحياة ومسارها تجد الإدارة جنبها فما من نشاط أو اكتشاف أو اختراع أو خدمة أو إنتاج أو تغيير لا تدفعه الإدارة وتقف خلف وجوده. والإدارة - أيا كان نوعها - هي المسنولة عن النجاح أو الإخفاق الذي تصالفه منظمة من المنظمات أو مجتمع من المجتمعات وهي التي تتمهد وترعى سير الحياة اليومية والعامة في المجتمع والدولة معا^(١).

إنها تحتل مركز القلب ووظيفته في حياتنا، وإيقاع الحياة لا يمكن أن ينتظم بدون الإدارة، وحيويتها. لقد كانت الإدارة في العصر القديم والوسيط أعظم حقائق الحياة في كل بلد من البلدان لأنها العنصر الخلق في البناء والإنجاز، إنجاز تحقيق الأهداف والوصول بالمجتمع إلى مستوى أفضل، إشباع حاجته وتوفير الكفاءة في خدماته، وتنظيم مرافق حياته كلها.

هذه الحقيقة وسماها الحقيقة الإدارية، أدركتها المجتمعات كلها في مسار تطورها، وحينما قامت ثورة أكتوبر في روسيا عام ١٩١٧م وتحقق لها الاستقرار أقال الرئيس الأمريكي يومئذ " لقد قام النظام الشيوعي في الشرق ولدينا نظامنا الرأسمالي في الغرب، وأي النظامين سوف يتفوق هو أفضلهما إدارة ".

وهكذا أتجه النظر إلى جوهر المسألة فتمت رؤيته في إطاره الصحيح، فليست النظريات أو العقائد التي يقوم عليها أي من النظامين هي التي سوف تقرر مصيره النهائي، بقدر ما يرتبط هذا المصير بمستوى كفاءة إدارية لكل من النظامين.

قد تكون العقائد والنظريات في غاية الروعة وفي غاية الإستراتيجية في طموحها إلى تحقيق سعادة البشر جميعهم وسد حاجاتهم وتوفير الخدمات لهم لكن التطبيق في مسار العمل الإداري أخذ يتعثر، ما قيمة الأفكار أن لم تستطع أن تضع الحقائق الواقعية على الأرض! ما قيمة النظريات أن لم توفق في تحويل الأفكار إلى ورش عمل تدفع بالمجتمع إلى مسار التنمية الحقيقية في سد حاجاته وضمان تحقيق رغبته.

(١) للتوسع في هذا الموضوع راجع: د. درويش + د. ت كلا، أصول الإدارة العامة، ص ١٢ وما بعدها. توفيق، د. جميل أحمد، مذكرات في إدارة الأعمال، ص ١٣ وما بعدها. كليل، فردريك، حيوية الإدارة، ترجمة عمر القباي، ص ١٣. د. محمد رفعت، د. عبدالحفي بسبوني، علم الإدارة العامة، دراسة لماهية الإدارة العامة ومراحل العملية الإدارية، ص ٤١. وهو يدرس في هذه الصفحة والتي يليها، الإدارة العامة في التاريخ ويؤكد حقيقة مهمة ألا وهي:-

ظهرت الإدارة مع ظهور المجتمعات السياسية فإينما وجد مجتمع سياسي منظم وجدت معه الإدارة العامة سواء أكان ذلك في الصين أم في مصر.

لقد كان رهان الرئيس الأمريكي في إطاره العلمي الصحيح، فتجاح النظام الشيوعي أو الرأسمالي مرهون أبداً كأي نظام في العالم بالميكانيكية الإدارية التي يرتكز عليها ويستمد منها نبض الحياة وديمومته، لا بد من طاقة حية ديناميكية مستمرة تضخ روح الحياة المتجددة في النظام كي يواصل تقدمه، فإن فقد هذا النظام هذه الروح، هذه الديناميكية فأحكم عليه بالفشل، والفشل هذا هو الذي حكم، حكم التاريخ النظام الشيوعي وإخفاقه، وترجعاه المدوي أسلم النظام الرأسمالي.

ولم يخل النظام الشيوعي بسبب سوء الإدارة وحدها، فهناك أسباب أخرى لا مجال لذكرها. لكن هذه الأسباب ما كانت لتفرض قوتها وتأثيراتها لو كانت هنالك إدارة ناجحة تستوعب المشكلات وتحثوها فتحجم تأثيرها حتى تلغيها، لقد كان العكس هو السائد تماماً، فالمشكلات الصغيرة والكبيرة تتوالد باستمرار وما كان لها أن تظهر على السطح في ظل نظام شمولي في استبداده نظام قتل روح الحياة في الإدارة، عندما شطب على الجانب الإنساني في إدارته ومؤسسات دولته، فلن له بعد هذا في العمل الإداري وتطويره!

إن أكبر إنجاز إداري في العالم الوسيط حققه العرب في عصر دولتهم إذ طبعوا إدارتهم بالطابع الإنساني في الطابع الذي يحترم إنسانية الإنسان ويكرمه فقد كرمه خلق الكون ومبدعه.

" ولقد كرمنا بني آدم وحملناهم في البر والبحر " (١)

وعندي أن احترام العلاقات الإنسانية في الإدارة العربية كان القلب النابض في حيوية هذه الإدارة واستمراريتها ونجاح تفوقها، هذا العمل الذي ركزت عليه الدراسات الأدبية الخاصة في الإدارة العلمية، أنتبه له القادة الإداريون في الدولة العربية الإسلامية. ووضعوه نصب أعينهم في ميدان التطبيق العملي للإدارة.

مع هذا فهناك أنظمة إدارية سابقة للإدارة العربية لا بد من الإشارة إليها لتكون اللوحة متكاملة والصورة للجمع واضحة ومكتملة الإدارة العامة في الحياة الإسلامية في مكتبتها الصحيح من التراث الإنساني، مقارنة بغيرها من الإدارات.

١ - الإدارة في عصر الفراعنة (٢)

لقد شهدت مصر الفرعونية كل الظروف التي كان لا بد أن تتوفر لكي تنشأ الإدارة وتتطور، لقد توافرت تلك الظروف تماماً، كما سجل أورانك البردي والآثار المصرية القديمة - والتي تعود في تاريخها إلى القرن الثالث عشر قبل الميلاد - في ظل الدولة الفرعونية التي عرفها المصريون القدماء.

لقد شهدت الإدارة المصرية في المدة ما بين عام (١٩٠٠-١٤٧٥ ق.م) تنظيماً وتنسيقاً للجهاز الإداري على درجة عالية من الكفاءة يدل على مستوى التطور

(١) القرآن الكريم. سورة الإسراء، آية ٧٠.

(٢) راجع عنها: كنعان د. نواف، القيادة الإدارية، ص ٢٦. والمؤلف نفسه، اتخاذ القرارات الإدارية، ص ٢١. وقارنها بـ: د. د. رفعت + د. بسوئي، علم الإدارة العلمية، ص ٤١.

الإداري آنذاك. فكان التنظيم الحكومي يضم حكومة مركزية على رأسها الملك الفرعون والذي تتركز في شخصيته السلطات الحكومية كلها. ويليه في التنفيذ وزيره الأول الذي يستعين به الملك بوصفه المنظم لجهات الحكومة. ويخضع لإشراف الوزير عدد من المصالح الحكومية كالخزائن، ومخازن التموين والزراعة والأشغال العامة.

لقد تضمنت النقوش الفرعونية مهام أحد وزراء ملوك الفراعنة في المدة ما بين (١٥٨٧-١٢٢٠ ق م) بيثا بمهامت الوزير وواجباته وهي: الإدارة العامة تعيين أربعة مقررين ومفتشين لموافاة الوزير بأحوال المقاطعات الواقعة ضمن اختصاص كل منهم ثلاث مرات في السنة، تسلم التقارير الواردة من مفتشي الأقاليم، والنظر في الشؤون الخاصة بحدود المقاطعات وتحديد الأراضي والترحل والنظر في المظالم^(١) والمنازعات المختلفة.

أما حكم المقاطعات فقد كانوا يعنون من قبل الملك. ويتم شغل المناصب الإدارية العليا من قبل أبناء الملك وأعضاء أسرته، ومن الأمر الإقطاعية طبقا لرغبة الملك. وكان كبار الموظفين الإداريين يدرّبون على أيدي متخصصين، وكانت البرامج التدريبية لا تقتصر على تعريف المرشحين بأعمالهم الإدارية، وإنما تشمل معارف إدارية مختلفة، توسع مداركهم وتنمي استعداداتهم وقدراتهم.

كما عرفت الإدارة المصرية نظام الحوافز وطبقته " وهو من المقومات الديمقراطية في الإدارة الحديثة " فقد كان الملك يشجع موظفيه على العمل بمنهج المكافآت وتقديم الهدايا، كما كان يسمح لكبار موظفيه باستخدام ممتلكات التاج كالعربات الملكية ومسكن الحكومة.

لقد قامت القيادة الإدارية يوم ذاك على مفهوم التنسيق بين مختلف المؤسسات للحصول على أحسن النتائج التي تحقق الازدهار الاقتصادي. ومع أن الفراعنة كانوا يرون إن مصر كلها ملكا لهم، وأنها بيتهم الواسع، إلا أن الإدارة المصرية اتجهت صوب الأسلوب الإداري الأبوي في القيادة. فالأبوية الإدارية هنا تعني حرية القائد "الفرعون" في تقرير ما هو خير للمرؤوسين ومع وضعه لخطة تجب عليهم بصدقون أن الخطوات اللازمة لتنفيذ ذلك، قد اختاروها بأنفسهم ودون تفويض لحياتهم الأساسية فلقد هنا كالأب يقرر سعادة أفراد أسرته ورفاهيتهم ويتحكم في رغباتهم من هذا المنظور بل من هذا الاعتقاد.

(١) النظر في مظالم الرعية ودعواهم ضد موظفي الإدارة من اختصاص الخليفة، في الإدارة الإسلامية وقد يغرضه كجزء من سلطته إلى الوزير (الموردي، الأحكام السلطانية، ص ٢٢٠).

٢- الإدارة الصينية^(١)

لم تظهر الصين كنولة موحدة وقوية متمسكة بإدراها إلا بحدود عام ٣٥٧ ق.م في مدة حكم الإمبراطور " يو " حيث كانت الصين قبل ذلك تضم مجموعة دويلات متنافرة ومتحاربة.

وتطورت الإدارة الصينية في عهد الإمبراطور " شن الكبير " الذي يرجع تاريخه إلى عام (٢٢٠٠ ق.م) حتى صار الجهاز الإداري يتكون من الإمبراطور بمساعدة تسعة مستشارين يشرفون على نفع وحدات إدارية تتولى مهمة الخدمات للناس. ومن بين المناصب الإدارية التسعة، منصب خاص بالاتصالات الإدارية للتسيق بين مختلف المؤسسات الإدارية، اتخاذ القرارات المناسبة عند الحاجة.

وقد أوجنت الإدارة الصينية أسلوب الامتحان الإداري للكشف عن قدرات المرشحين في الابتكار والإبداع ومعرفة أحوال المجتمع الذي يعيشون فيه، لقد عرفت الإدارة الصينية نظم الامتحان معيارا لشغل المناصب الإدارية. وكان الاتجاه السائد أسي هذه الامتحانات بأن طالب الوظيفة الذي يتلقى تعيما إيجابيا عاما وواسعا ويكون أقدر على معالجة المشكلات الاجتماعية من ذوي المؤهلات الفنية البحتة.

وتدلنا الكتابات الصينية على أن النظام الإداري في المدة الواقعة بين عام (٥٥١-٢٠٠ ق.م) كان يقوم على مبادئ مستوحاة من تعاليم كونفو شيوس التي كانت المرشد الإداري لتلاميذه، ورسخت الاعتقاد السائد بأن الإدارة السليمة هي التي تقوم على التنظيم المدروس، وإن فن الإدارة يتطلب مجموعة من القواعد الخيرة والنافعة.

لقد نصح كونفو شيوس بضرورة وجود المعرفة القيادية في الشخص المؤهل لهذه الوظيفة، كما نصح رجل الإدارة باتباع الأسلوب القام على الحكمة والقوة الحسنة والإدراك الواعي لعادات التابعين وتقليدهم وسلوكهم والأخذ بأرأهم.

٣- الإدارة اليونانية

لقد اشتهرت الحضارات القديمة ومنها اليونانية بأمتة كبيرة من مؤسسات الإدارة العلمية^(٢) ويمكن القول بأن الكثير من منجزاتها تدخل ضمن دراسات الإدارة العامة، وإن لم تتم بها فمجرد وجود بعض التنظيمات الإدارية مثل الكومنولث الآيني - بمجالسه ومحكمه الشعبية وموظليه - يكشف عن مدى ما حظيت به النشاطات الإدارية لدى قماء اليونانيين من تقدير.

لقد كانت الدولة اليونانية مقسمة إلى مدن تكون كل منها دويلة صغيرة مستقلة عن جاراتها. أما الجهاز الإداري للمدينة فيقوم بإدارته أشخاص يتم اختيارهم من بين

(١) د. كتمان، اتخاذ القرارات الإدارية، ص ٢٥. القيادة الإدارية، ص ٢٨. د. رفعت + د. بسويدي، علم الإدارة العامة، ص ٤٢. نقتو، إبراهيم عباس + د. اليرز، هنري، هـ، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص ٩. منشورات جامعة البترول والمعادن، الظهران، النشر جون وإيلي وأولاده (نيويورك - لندن - لايت).

(٢) راجع: د. إبراهيم + د. اليرز، د. هنري، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص ٩ وما بعدها. د. كتمان، القيادة الإدارية، ص ٣٣. اتخاذ القرارات الإدارية، ص ٣٩.

مرشحين عن طريق الانتخاب الشعبي المباشر. ومع أن الإدارة اليونانية - فيما قبل القرن الخامس (ق.م) - لم تعرف الوظيفة كخدمة مهنية، وإنما كانت عملاً مؤقتاً مقابل أجر، إلا أنها عرفت بعض المبادئ الإدارية مثل مبدأ دورية الوظيفة وهو ما يعرف في الإدارة الحديثة بنظم دورية الوظائف. وروح الخدمة العامة والتي تتمثل في التأكيد على أن المصلحة العامة تسمو على المصلحة الخاصة والتي تعد من الخصائص المميزة للسلوك الإداري الجيد في الإدارة الحديثة.

وكنتيجة طبيعية للتطور الإداري في الحضارة اليونانية نجد كبار الكتاب والفلاسفة اليونان يشيرون بديمقراطية الإدارة في منتهى، لذلك جعلوا أقوام الإدارات العليا مجموعة من الرؤساء ينتخبون بصورة دورية.

ونرى بيركلس^(١) يصف الجهاز الإداري في عهده بأنه ديمقراطي فيقول "إن حكومتنا ديمقراطية لأن الإدارة بيد الكثرة لا بيد القلة" كما نرى الإدارة عند سقراط^(٢) مهارة منفصلة عن المعرفة الفنية والخبرة.

وقد قدم أفلاطون^(٣) مجموعة أفكار إدارية من خلال تصوره للجماعة كنظم للخدمات يقوم فيه كل عضو بقدر من الأخذ والعطاء ووظيفة الدولة في هذا النظم هو إيجاد أوفق الطرق لإشباع الحاجات وتنظيم الخدمات.

٤- الإدارة الرومانية

تأسست روما عام (٧٥٣ ق.م) وما أن حل عام (٥٠٠ ق.م) حتى أصبحت مدينة غنية مزدهرة لدولة عظيمة يرأسها ملك يتولى عنه بعض الكهنة مهماته الدينية. وفي العهد الجمهوري لروما (٥٠٠ ق.م - ١٤٤ م) شهدت الإدارة الرومانية الكثير من التطورات كان لها أكبر الأثر في تطوير الجهاز الإداري للحكومة، فقد صعد الحاكم يمارس سلطته بدعم من رجالات الأسر الأرستقراطية يعاونه مجلس يضم مائة شخص من الأرستقراطيين يقومون بتوجيه النصيح له. أما وظيفة الرقيب فكان شاطئها يتمتع بسلطان الإشراف على سجلات المواطنين وممتلكاتهم، والرقابة على الأخلاق والآداب العامة وقد ربط بعض المستشرقين بين وظيفة "الرقيب" في روما ووظيفة "المحتسب" في بغداد في العصر العباسي^(٤).

وقد تميزت الإدارة الرومانية خلال فترة (٤٤٣-٢٨٠ ق.م) بقلة عدد الموظفين الذين يتولون السلطات التنفيذية، ويسمون "القناصل" حتى لا يكاد عددهم جميعاً يتجاوز عشرة موزعين على النحو الآتي: اثنان للشؤون القانونية، واثنان للشؤون المالية، وأربعة لشؤون الشرطة والإشراف على المدينة، واثنان يصلان في فترات

(١) من كبار حكماء اليونان، عاش في الفترة (٤٩٠-٤٢٩ ق.م).

(٢) سقراط، أبو الفلاسفة اليونانيين عاش في الفترة (٤٦٩-٣٩٩ ق.م).

(٣) أفلاطون، من أشهر الفلاسفة المثاليين عند اليونان عاش في الفترة (٤٢٧-٣٤٧ ق.م).

(٤) سوف ندرس مكانة المحتسب في الإدارة الدولة العربية، ونورد على ادعاء بعضهم في اقتباس هذه الوظيفة الإدارية - من الإدارة الرومانية.

منقطعة^(١)، وكثفوا بعد انتهاء مدة توليهم وظلّهم المذكورة يعينون في المجلس السدي يعاون الحكيم ويساعده في مسؤولياته لافتراض الخبرة والتجربة الإدارية لهم. ويؤخذ على الإدارة الرومانية في كون المناصب الإدارية العليا محجوزة لأفراد من الطبقة النبيلة، حيث الثروة والأصل العريق. لكن الحال تبدلت في الحقيقة الواقعة بين (٨٧-٣٠٦ ق.م) حيث أصبح شغل الوظائف الإدارية العليا يعتمد القدرات الذهنية والخبرة والتجربة الإدارية. كما يعتمد أحياناً عمل اللجان والتي تكونت من كبار موقفي الدولة لحسم المشكلات والمهمات الكبيرة.

وعلمت الإدارة الرومانية في عهد نيكو يانوس (٨٥-٣٠٦ م) أسلوب الإدارة بالمشاركة فقد أشرك نيكو يانوس في ممارسة السلطة العليا ثلاثة من زملائه، لافتتاحه بأن قدرات الفرد الواحد أياً كان لا تكفي للاضطلاع على السلطة والمسئولية كلها. كما قسّمت الإمبراطورية في عهده إلى أربعة أقاليم عين لكل إقليم منها حكماً^(٢).

وأصبح الجهاز الإداري في نولخر عهد الإمبراطورية يقوم على مبدأ التسلسل الإداري حيث يقوم على رأس الإدارات الحكومية وزراء يليهم رؤساء الإدارات وهؤلاء يشرفون بدورهم على موظفين أقل مرتبة يتولون مهمة الإشراف والمساعدة وأصبح شغل الوظائف الإدارية لا يتوقف على رغبة الإمبراطور، إنما يخضع إلى وجود الخبرة الطويلة والثقلّة الإدارية.

٥- الإدارة الفارسية

الإمبراطورية الفارسية - من الإمبراطوريات القديمة واسعة الأقاليم، ضمت فضلاً عن بلاد فارس الكثير من الأقطار العربية كالعراق ومصر وبلاد اليمن، وهي آخر إمبراطورية قديمة وكبيرة في المنطقة أسقطها العرب وأزالوا أسمها من القاموس السياسي للعالم.

اعتمدت الإمبراطورية الفارسية في المجال الإداري تقسيم البلدان إلى أقاليم وكل إقليم يحكمه مرزبان، يتولى السلطة الإدارية من قبل كسرى نفسه الذي يتمتع بسلطات سياسية وإدارية مطلقة، لا يشاركه فيها أحد سوى طبقة رجال الدين المجوس، وهم "الموبده" وطبقة من الإداريين الذين لا يقلون عن سلطة الموبده وهم "الهرابده". وقد قسّمت الأقاليم في الإمبراطورية إلى وحدات إدارية صغيرة كالرستاق والكور يتولى إدارة شؤونها موظفون يعينون من قبل المرزابه.

(١) د. كتمان، لقيادة الإدارية، ص ٣٨. د. إبراهيم د. البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص ١٠. د. رفعت د. بسويوني، علم الإدارة العامة، ص ٤٢ وما بعدها.

(٢) جيون، إينورد، اضمحلال الإمبراطورية الرومانية وسقوطها (القاهرة - ١٩٦٩ م) ترجمة محمد أبو تره، ص ١٢٤ وما بعدها. وهذا الكتاب من أمث ما كتب عن الإمبراطورية الرومانية، ومثال مرجعاً معتمداً في جامعت العالم على كفه.

وقد سميت الدولة بـ " الدولة الكسروية " وهي على " عظمتها وفخامتها " أعطت بعض الحكام سلطة إدارية بدرجة قلب الملك، وقد كان النصف بن المنذر ملك الحيرة نائباً لكسرى على العرب^(١).

٦- نظرة مقارنة للإدارات القديمة ومميزاتها

لأبد لي أن أفكر أن المعلومات التي قدمت عن الإدارة في الإمبراطوريات القديمة، معلومات موجزة لكنها مهمة وأساس في تأكيد أن الإدارة سواء أكانت في أم علماء وجدت حيث وجدت الدولة، أما طبيعتها فهي طبيعة النظام السياسي السائد في تلك الدولة فالنظام الإداري في الصين أو فارس لا يمكن أن يأخذ بالنمط الديمقراطي، وفي الدولة تسير على النمط الاستبدادي، الإدارة في الإمبراطوريات هذه هي نتاج النظام وثمرته، وإن تميزت الإدارة اليونانية ببعض المظاهر الديمقراطية، هي ديمقراطية المدن، حيث يشترك الأحرار لا العبيد في إدارة شؤون المدينة.

ويلاحظ أن نمط الإدارات في هذه الحضارات يميل إلى الحكم المحلي أحياناً وإلى اللامركزية أحياناً أخرى، وهذا النمط من الإدارات تشترك فيها معظم هذه الإمبراطوريات بسبب توسع أراضيها، وتعدد أجناسها وصعوبة ضبط المواصلات بين المترامي من أقاليمها.

والإدارات هذه ورثت أرثها، الإدارة العربية الإسلامية، فلكثير من أقطارها كانت خاضعة وتدار من قبل الحكام الأجانب سواء أكانوا من الإغريق أم الفرس أم الروم.

فالدولة العربية الإسلامية ورثت الإمبراطورية الفارسية كلها والأراضي العربية كلها الخاضعة للإمبراطورية البيزنطية، كما ورثت بلاد السند من الهند والأندلس من القوط.

هذه حقيقة التراث الإداري الذي وحده القادة العرب وتعاملوا معه بمياسة إدارية في غلبة الذكاء والحكمة.

لقد ألفوا النظم الإدارية، والمقاطعات الإدارية تسير على بعض أنماط الإدارات السابقة لماذا ؟ لأن موظفي الإدارة كانوا إما من الفرس وإما من القبط وإما من الروم، لماذا تستطيع أن تصل أنت، لو غيرت هذه الفئات كلها من الإداريين وأحلت العرب بدلا عنه. لا يمكن أن تكون هناك من نتيجة سوى الفوضى الإدارية.

بقيت الماكنة الإدارية، تعمل على وفق تقاليدها القديمة ولغاتها القديمة وبطريقة الموظفين الإداريين القدامى، لهذا السبب استمر العمل واستقرت الإدارة ورضى الناس بالإداريين الجدد الذين استوعبوا الوضع ثم أخذوا يخططون تدريجياً لإدارة شؤون هذه الإمبراطورية، إدارة أهلت حتى إمبراطور الصين عندما خاطب قتيبه بن مسلم الباهلي بعبارة المشهورة.

(١) تعد رسالة تسمى أقدم نص عن الإدارة الفارسية كتبها تيسر وزير كسرى وقد اعتمداها في هذه المعلومات، وللأسف في نظم الإدارة الساسانية يمكن مراجعتها.

تيسر، رسالة تيسر (القاهرة - لانت) ترجمة يحيى الخشاب، ص ١٠ وما بعدها.

" ما أحسن ما دبّرتم لحوالكم، ولحوال الناس عنكم " (١)
بعض الزملاء من أساتذة الإدارة يتجنبون الحقيقة التاريخية عندما يرتبون
الإدارة العربية الإسلامية مع بقية الإدارات القديمة تحت عنوان " الإدارات في
الإمبراطوريات القديمة " وهذا خطأ تاريخي فالدولة العربية الإسلامية هي دولة التاريخ
الوسيط، التاريخ القديم انتهى بسقوط روما على يد السرايرة سنة ٤٧٦ ق.م، وبدأ
التاريخ للوسيط الذي كان بحق هو تاريخ الإدارة العربية، فقد توثب العرب على المسرح
الدولي بكل جدارة، جدارة الفارس المتمكن فكان العصر الوسيط هو عصرهم. وفيه بنوا
مؤسساتهم الإدارية التي سوف نتناولها بالدرس والبحث.
لقد شيد العرب حضارة متميزة وكان لثقافتهم المكانة المتميزة، فيها وإذا كما
قال دنكان إن " القيادة موضوع هام لكل حضارة " (٢) فقيادة الرسول للدولة وتنظيماته
للإدارة العربية، تأتي في الصدارة فلنتأملها.

(١) البحتوي، تاريخ البحتوي، ج ٢، ص ٤٠.

(٢) دنكان، وجاك، أفكار عظيمة في الإدارة، ص ٢٢٤.

الفصل الثاني

الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية / عصر الرسول (ص)

والسؤال هنا، هل وجدت الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية؟ السؤال مهم، ولكنه يرحنا قليلا لمعرفة طبيعة الإدارة العامة فإذا عرفناها تمام المعرفة تمكننا من الجواب، تمكن المتمكن من أجابته^(١).

لقد سبق أن وضحت أن الإدارة تعني الخدمة، على أساس أن من يصل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة، وهذا هو المعنى اللغوي لأصل الكلمة To Serve. أما معناها العلم فهو يعني النشاط الموجه نحو إيجاد التعاون المثمر.

والتسويق الفاعل بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة أما كلمة "علمة" فيقصد بها "حكومية" تمييزا للإدارة العامة عن أنواع الإدارات الأخرى، ولخصها إدارة الأعمال وإدارة الهيئات والمنظمات الخاصة وإدارة المنظمات الدولية.

والحكومة تتكون من السلطة التنفيذية من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، والوظائف الإدارية كلها المرتبطة بهذه الوزارات. فالحكومة إذن هي الوظيفة التنفيذية والإدارة العامة ترتبط بها، لكنها تتميز عنها لأن الإدارة العامة هي: مجموع الأشخاص والأجهزة اللقامين تحت إمرة الحكومة لأداء المهمات المختلفة مثل: تنفيذ مختلف القوانين واللوائح التي تختص بها أجهزة الدولة التنفيذية، وإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين من قبل الحكومة وأداء الخدمات العامة للناس.

فالإدارة العامة في إطار هذا المفهوم تعني تنفيذ السياسة العامة للدولة، وإخراجها إلى حيز الواقع وهي بذلك تمثل مجموع النشاط والعمل الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة والإنتاج الحكومي وتنفيذ مختلف القوانين، ويترتب على هذا المفهوم نتائج مهمة، في مقدمتها الطبيعة السياسية التي هي أهم مميزات الإدارة العامة.

لأن الإدارة العامة هي ترجمة السياسة العامة إلى أعمال تنفيذية على أرض الواقع^(٢) وهذا ما وجدناه بالضبط في الإدارة العامة للدولة العربية الإسلامية، أن مفهوم الإدارة العامة في العصر الحديث هو الواقع الصلي والفعلي الذي طبقته الدولة والحكومة في الحياة العربية الإسلامية على أرض الواقع خدمة للمجتمع الذي ساد يوم ذلك.

(١) راجع تعليق ندكان، على هذا الطرح في أفكار عظيمة في الإدارة، ص ٢٥. في استكشاف بذور الفكر الحديث في الإدارة، وقارنها بـ: النعيم. د. عبدالله بحث في كتاب القيادات الإدارية في القرن الواحد والعشرين، ص ١٢٢ (القاهرة - ١٩٩٥ م).

(٢) أفكار عظيمة في الإدارة، ص ٢٦.

ونحن نتفق مع ذلك وهو يتحدث عن الإدارة القديمة أنه " كان هناك بالطبع مديرون ومنظمات وكان بعضهم يدرك إجراءات الإدارة والقيادة والصلوات بيد أنهم لم يعرفوها علما أو ملادة تدرس أسسها الإدارية " .

أن اتجاهات الإدارة العلمية وأهدافها ووظائفها وجدت في الحياة العربية الإسلامية وما لم يوجد هو المعاهد الخاصة بتدريس هذه المادة، والمصطلحات الحديثة لها ، لقد كتبت الإدارة العربية إدارة القيادة المتمرسية المجربة التي وازنت بين طرفي المعادلة في عالم متغير، ولو شئنا لأورينا العديد من النصوص وسوف نورد لها على ترمس الإدارة العربية وقوة مؤسساتها والقدرة على إثبات نجاحها بالنتائج التي ترتبت على سياساتها.

يقول دنكان وكثي يرمص ويقوم ما ذكرناه : لم تكن بتور الفكر الإدارية قد غرست عندما بدأ الناس " يصلون الإدارة " بل كانت قد نثرت هكذا بالضبط حرقيا، في تربة التاريخ الإنساني عندما بدأ البشر يحاولون أن يستيطوا ما كان يجري نوعا من المنطق المعقول ... الرحلة طويلة ولكن المسار مشوق ومشير، والذين سيستمرون سيحصلون على إدراك أعنى للتراث الذي يستمد منه المديرون في يومنا هذا ما يحتاجون إليه، ومعرفة أفضل ببدايته وسيركون كم هو صغير ذلك القدر من الإدارة الذي هو فعلا جديد سوف يتضح لنا تماما أن الكثير مما يعرض على أنه جديد وثوري لا يعدو عن أن يكون امتدادا لأفكار طورت في مكان وزمان آخرين^(١) .

ولم يكن هذا المكان الذي أشار إليه دنكان إلا أمصار الدولة العربية الإسلامية التي توزعت على قارات العالم الوسيط على آسيا وأفريقيا وأوربا كلها واحتوتها بإدارة فاعلة، وديناميكية في عالم كان سريع التغيرات، ولم يكن هذا الزمان إلا زمان الإدارة العلمية للدولة العربية الإسلامية التي امتدت ممارساتها في القيادة، والإدارة والتنظيم والتنسيق والمطوماتية، ونظام الحوافز والامتيازات والإدارية وقنوات الاتصال الرسمية وغير الرسمية.

والكثير من مظاهر الإدارة العلمية امتدت إلى سبعة قرون استطاعت خلالها احتواء المشكلات الإدارية، وتنظيم الخدمات العامة، وسد حاجات الناس وتسيير مأكنة الدولة في مختلف أقطارها وعلى مختلف أجناسها.

إن تجربة العرب في الإدارة العلمية، لابد أن تدرس وتدرس في مختلف كليات الإدارة لأنها تجربة غنية ورصينة ورثت فيها الإدارة العربية التجارب النافعة للإدارات القديمة كلها، ومع هذا الإرث الحضاري طورتها على وفق تجربتها الخاصة في الإدارة، تجربة لم ترتفع خلالها من اقتباس بعض النظم والأفكار الإدارية من الآخرين، اقتباس فيه قدرة الشخصية الإدارية للعرب في احتواء كل جديد وتطويعه ليخدم المصالح المستجدة والظروف الطارئة للدولة ولأجهزتها الإدارية وليس بعيدا عما ما أقدم عليه الخليفة الأموي عبدالملك بن مروان بتعريب سجلات الدولة في الإدارة كلها، وتعريب

(١) أفكار عظيمة في الإدارة، ص ٢٨.

التفوق، وتعريب الجهاز الإداري بموظفيه بنقل كل من لا يجيد تطويع اللغة العربية واستخداماتها في الإدارة الجديدة بمختلف مؤسساتها.

ولم يتأخر العرب ما يقارب / ٧٠ / سنة عن تعريب الإدارة لعجز في طاعتهم وقدراتهم الإدارية بقدر ما كان هذا التأخير لتنمية القدرات والكفاءات العربية وتطويرها لتحل محل موظفي الإدارة الإسلامية من العناصر غير العربية.

ولكي لا نستمرس في هذه المقدمة التي سنعود إلى كل فقرة من فقراتها بمبحث رصين نوفيهِ حقّه، نلقي النظر على التجربة الإدارية الفريدة للرسول العظيم ﷺ في المدينة وما أرساه من أسس في معالم الدولة الجديدة.

في القرن السابع للميلاد، كان النصف الغربي للإمبراطورية الرومانية مع الثقلة التي يمثلها قد أتهار منذ مئتي علم تحت ضربات الأقوام الجرمانية، وبقي نصفها الشرقي قلما يجابه السيلستيين وهم ورثة الإمبراطوريات القديمة الممتدة من بحر أورال إلى العراق مروراً بابلان.

لقد تم للغرس احتلال هذه الأقاليم جميعاً حتى سواحل سوريا ومصر على البحر المتوسط. ولئن استطاع الروم - الذين نسميهم - البيزنطيين - إجلاء الفرس في نهاية الأمر عن تلك السواحل إلا أن الدولتين كانتا على جانب كبير من السطوة والقوة، حينذاك ظهر الإسلام.

ويبدو للأخريين نشور الإسلام مع فتوحاته الخاطفة وكثرتها من الأمور الخارقة ثمّة شعب بدوي النزعة استطاع أن يجمع كلمته بدافع عقيدة جديدة. وما هي إلا سنوات حتى بسط سلطانه على الإمبراطورية الساسانية فاطبة وكذلك على الأقاليم الآسيوية والأفريقية التابعة للدولة البيزنطية جميعها. ثم لم يلبث أن ضم إليه الجزء الأكبر من أسبانيا فضلاً عن جزيرة صقلية واستولى على مواقع أخرى في قارة أوروبا. وهو في الوقت نفسه قد طرق أبواب الهند والصين والحبشة والسودان وبلا غلبة والقسطنطينية فتداعت أمامه أعرق الدول وخضعت لهذا الدين الجديد جميع الديانات التي استقرت في البلاد المترامية الأطراف من نهر سيحون حتى السنغال. أما الحضارة الجديدة التي انبثقت عن هذه الفتوح فقد كانت من أزهى الحضارات. أما الرجل الذي غير هذا العالم برمته فلم يكن إلا ابن مكة والجزيرة نتاج أمة عريقة، لم يكن إلا النبي محمد ﷺ.

١- تنظيم الإدارة في المدينة (مدينة الرسول)

لقد نجح العرب في إدارة شؤون دولتهم في المرحلة التاريخية الممتدة من سنة ٦١٠هـ إلى سنة ٦٥٦هـ، وطيلة هذه القرون السبعة كان لمبادئ الإسلام وتنظيمات الرسول وملقته الإدارية حجر الأساس في الإدارة للعامة للحكومة الإسلامية سواء أكانت هذه الحكومة راشدية أم أموية أم عباسية.

ولكن السؤال المهم هنا لماذا الإدارة؟ والجواب يكمن في أن المبدأ الأساسي في الإسلام هو التوحيد وعبادة الله الواحد الأحد، غير أن الإسلام لا يقتصر على مجرد تثبيت الأيمان بالله وإنما يمتد إلى توجيه تفكير الفرد نحو الكون وغايات وجوده فضلاً

عن تنظيم سلوكه وتصرفاته وعلاقته بالمجتمع على وفق مبادئ تكفل الأمن والتماسك الاجتماعي.

وهذا يتطلب تنظيمات تؤمن تحقيق هذا الغرض لذلك كانت شؤون السياسة والإدارة قاعدة رئيسة في الإسلام ودولته. لقد أراد الرسول (ص) إقامة دولة متقدمة ومتنامية تستثمر الطاقات البشرية وليس في قننا أن هناك دولا يمكن أن توصف بأنها متقدمة أو متخلفة اقتصاديا بقدر ما هناك من دول متقدمة أو متخلفة إداريا، ذلك أن سر التنمية لا يكمن أساسا في توفر الثروات وإنما هو في كيفية توزيعها واستغلالها واستخدام القوى البشرية وحملها على استخراج أفضل ما فيها من طاقات خلاقة مبدعة. وكثير من الدول النامية تعرف ما تريد ولكنها في أشد الحاجة إلى أن تعرف كيف تحقق ما تريده وليست مشكلة هذه الدول هي الفرق بين ما تملك ومالا تملك، ولكنها تكمن أساسا في الاستخدام الأمثل لذلك القدر الذي تملكه ومن ثم فهذا بالتحديد ما فطه الرسول.

كان يعرف ما يريد وخطط في ضوء ظروفه وطرائق الوصول إلى الهدف ، في الهجرة إلى المدينة وبناء قاعدة إدارية لدولة نامية قوية، قوية بماذا؟ بجماعة موحدة ومتجانسة فكريا ونفسيا ومنظمة في دين جديد، منحته الطاعة والضببط والالتزام واعتقادا على هذه الجماعة نظم الرسول شؤون دولته وإدارتها فلتر كيف سار التنظيم؟

٢- الصفات القيادية للرسول

لقد تعززت مكانة النبي بالدرجة الأولى لكونه رسول الله، ولخلفه العظيم ودمائته، وتجرده من مظاهر الأنانية كلها وتسامحه وبلاغته في التعبير، وقوته في الإقناع وعطفه على الضعيف والفقير، وقد أشار القرآن الكريم إلى بعض ما تميز به الرسول فقال: " وإنك لعلى خلق عظيم ^(١) " كما أكد على مسألة مهمة في القيادة والإدارة المعاصرة فقال: " ولو كنت فظا غليظ القلب لأتفضوا من حولك ^(٢) ". وضعت الآيات القرآنية المبادئ والأسس العامة التي يهتدي بها في الإدارة، أما التفاصيل والتطبيقات فكانت للرسول ينفذ فيها ما يرى فيه المصلحة، فلم تكن الإدارة قائمة على نصوص مكتوبة، أو قرارات مجالس عامة، وإنما كانت في أساسها نابعة من مبادئ الإسلام، وتطبيقاتها من متطلبات المصلحة العامة.

٣- اهتمام الرسول ﷺ بإعداد القيادات

هناك مسألة مهمة أود أن ألفت لها نظر زملائي في كلية الإدارة ومن يكتبون في الفقه الإداري، هذه المسألة لم يهتم بها أحد منهم إلا وهي غاية الرسول ﷺ واهتمامه بإعداد مختلف الكوادر الإدارية ومختلف القيادات لتولي مهمات الإدارة والدولة، في الأيام المقبلة وهذا هو الذي يجب عن أسئلة المستشرقين وحيرتهم كيف تولي هؤلاء العرب إدارة شؤون إمبراطورية كبيرة، كيف أداروا شؤون دولتهم التي

(١) القلم / ٤.

(٢) آل عمران / ١٥٩.

ورثت أراضي الإمبراطورية الساسانية كلها وجميع أراضي الإمبراطورية البيزنطية في الوطن العربي أدوارها بكفاءة واقتدار وحزم شديد لأنهم تربوا في مدرسة قبلانية تحييطها عناية الرسول ﷺ وتوجيهاته.

فلا تعجب أن من اقتدار العرب وتمكنهم من إدارة هذه الإمبراطورية بشكل متماسك وقوي حازم أعطى أحسن التراث في استقرار المجتمع ووحدة وحدة شملت اللغة والدين والسوق والإدارة.

وكان الرسول ﷺ يشاور صحبته دائما ولا يفرض أراءه، وهذا الاتجاه في الإدارة أمر رباني " وشاورهم في الأمر " (١) " وأمرهم شورى بينهم " (٢) وكان يسمع من صحبته ولكنه لم يؤسس للاستشارة مجلسا خلاصا أو يحدد من يشاورهم (٣) وكانت القرارات تصدر باسمه وبهذا تثبتت أسس السلطة التي هي أهم عناصر التنظيم السياسي والإداري للدولة بما تحققه من النظام والمصلحة العامة.

يتبين مما تقدم أن القرآن ثبت السلطة العليا الإدارية والسياسية بيد الرسول ﷺ وبه يرتبط الأفراد والجماعات المسلمة، ولا ريب أن سلطانه كان أوسع على المهاجرين من قريش وأقبال الحجاز، وأن سلطانه كان يتزايد بتزايد عدد المسلمين ومدى تشعبهم بروح الإسلام.

٤- فن القيادة عند النبي ﷺ

في التاريخ الحديث والمعاصر ظهرت على المسرح الدولي الكثير من الأمم والدول، وتحققت انتصارات حربية مستحيلة وتكونت شركات رأسمالية قوية وبنيت نقابات عاتية، هذا كله نتيجة لما تتمتع به مجموعة من الناس ببصيرة مقتدرة على القيادة ومع أن الحقيقة هي أنه ليس كل القادة مديرين فإنه يصعب أن ننصور مديرا ناجحا لا يكون شخصا يجيد القيادة بدرجة معقولة.

إن القيادة حقل إداري وسياسي يتصف بقدر من التعقيد وتنوع المواقف هذا الحقل بهيئ تحديات معينة لمن يتطلع إلى اتخاذ خطوات تشكل انطلاقه تاريخية، من هنا وجدنا بحوث الإدارة تبدأ بالتركيز على عدد صغير نسبيا من الناس " العظماء " الذين يعيشون في كل مجتمع ويشغلون مراكز في كل منظمة ويبدو أنهم يملكون خواص ليست عسومية في انتشارها أو موزعة بانتظام داخل المجتمع. ومن هنا يجب أن يبدأ البحث في شخصية الرسول ﷺ وقيلادته، بل واختياره لهذه المهمة الصعبة! على كل القادة والرجال!!

لقد اختارت الإرادة الربانية طارا من القادة لم تجد له رفيقا مهما فتحت في ملفات القادة العظام وفي العصور كلها. لقد كان الرسول ﷺ بمستوى المهمات القيادية

(١) آل عمران / ١٥٩.

(٢) الشورى / ٣٨.

(٣) بعد عمر بن الخطاب رضي الله عنه أول من وضع الشورى موضع المؤسسات فأختار لها " مجلس الشورى " الذي تولى اختيار رئيس للدولة (خليفة) من بعده (ابن سعد الطبقات).

التي أولكت إليه، لقد نجح في التطبيق أو الوفاء بين الموقف الذي يواجهه القائد والأسلوب الذي يستجيب له لهذا الموقف. وهذه النظرة الموقفية، في استجابتها لحالة طوارئ ما، هي التي تسود غالبية البحوث المعاصرة في موضوع القيادة.

وهي التي جابهت الرسول ﷺ في موقف صعب وظروف طارئة، تهدد الدعوة برمتها، فما الحل؟ هنا نتذكر ما كتبه أوردواي تيد عن القيادة، في كتابه "فن القيادة" سنة ١٩٣٥م وعرف القيادة بأنها: "ممارسة التأثير في الناس، بحيث يتعاونون في سبيل هدف ما يتوصلون إلى أدراك أنه مرغوب فيه" (١).

لقد استخدم الرسول ﷺ منطق الأحداث ليقنع أتباعه على مغادرة أحب المدن إليهم وترك أسرهم وأموالهم وعشائرهم للهجرة باتجاه المدينة باتجاه مستقبل مجهول يضمن للقائد سلامته!

صحيح جداً أن هناك طرائق عديدة لقيادة الناس ويمكن استخدام الأساليب التي تحدث أثرًا فاعلاً في بناء علاقات طيبة مع الإتياع ولكن الإقناع والدعوة إلى العمل في اتجاه معين أكثر تحفيلاً للنجاح.

لقد لجأ الرسول ﷺ إلى الحوار، المنطقي المقنع كوسيلة للنجاح، بل كوسيلة في التوصل إلى الوقت المناسب لغرض نفوذه وفرض توقيت قراره وتنفيذه بالهجرة من مكة إلى المدينة.

بنجاح القادة اليوم إلى خلق مواقف تنطوي على مشكلات تمكنهم أن يستجيبوا لها بشكل يحقق نجاح القرار. ولعل هذا هو ما يجعلنا نتذكر قيادة الرسول التي حددت أهدافاً تستحق التضحية والمحاولة وتمثل تحدياً استجابت له، كما استجابت السنين اللاحقة للهجرة بنجاح الرسول ﷺ بخلق "المجتمع العظيم".

أن ابتكار (٢) الخطة والقرار تعني التخلي عن القديم كما يعني النظر إلى التغيير كفرصة وعلى أن الابتكار هو ديناميكية العمل فوق كل شيء.

لقد أثبت الرسول بفن قيادته وجراة قراره بالهجرة أن الأهداف التي تمنح القوة للقادة يجب أن تكون واضحة ومحددة، ولا بد أن تكون مقنعة وجذابة ولا بد أن تكون صالحة لأن يرتبط بها المنقادون بحماسة.

إن "قانون الموقف" كما يناقشه فوليت، يوحي بأن الموقف يتولد والقائد يستجيب فقط له بشكل فريد، ويقول تيد شيئاً مشابهاً لهذا ولكنه يأخذ اتجاهاً مختلفاً إذ يلاحظ أن الموقف قد يخلقه أو يخلقه فقد ذو حصن وبصيرة والبصيرة كما أرى هي أن يبصر القائد ما لم يبصر.

(١) ندكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص ٢٢٤. دراكز، الإدارة للمستقبل، ص ٥١٧. يونيس، عبدالغفور، دراسات في الإدارة العامة، الإسكندرية سنة ١٩٩٧م، ص ١٦٧. نتو + البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص ٣٢.

(٢) للتوسع في موضوع لقيادة والابتكار، راجع: دراكز، الإدارة للمستقبل، ص ٥١٤. ندكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص ١٤٧. فيتر + شيروود، التنظيم الإداري، ص ٢١ وما بعدها.

وبالرغم من أن ' منطق الأحداث ' و ' قانون الموقف ' و ' الابتكار يعني النظر إلى التغيير كفرصة ' فقد أثبتت الدراسة أن القادة الناجحين يمتلكون مقومات شخصية قابلة للتعرف. وأكثرها أهمية الطاقة على التحمل^(١) الحس بالاتجاه والقوة مع الرفقة والتعاطف والصنق مع نزاهة الضمير.

لقد تحمل الرسول ﷺ مسؤولية قراره بالهجرة فزانت ثقة المهاجرين بأن هناك من يتعامل ويخطط لحل المشكلات الخطيرة، إن ظهرت على المسرح، لقد رسم لهم توقعاته، كما يرسمها كل قائد كفاء بمهمته.

كانت الهجرة ابتكارا أو مجابهة لموقف خطير يهدد الدعوة في مهداها، ولم يكن تخطيط الرسول إلا تخطيطا منتظما، تنسيقا مع أهل المدينة، ربطته عهود ومواثيق لا يمكن التخلي عنها من الجانبين هذه العهود هي التي ضمنت نجاح الهجرة وهي التي حققت الفوز الكاسح للقوة الجديدة في المدينة.

٥- تجربة الرسول المعلوماتية تخدم التنسيق وتنظيم آلية التخطيط

تجمع كل الدراسات المعاصرة على دور وأهمية المعلومات في خدمة المنظمة وتنسيق العمل في أجهزتها وترتيب الأوليات في التخطيط لنجاحها^(٢).

ويرى دراكز أن القائد بحاجة ماسة إلى مهارة يلخصها كما يأتي: أبحث عن المعلومات التي تحتاجها لكي تؤدي وظيفتين. وإن الناس يجب أن ينظموا تحمل مسؤولية متطلبات المعلومات الخاصة بهم ومسؤولية المعلومات الخاصة بالآخرين مفهومه بصورة متزايدة، إن على كل فرد أن يتحمل مسؤوليته للقادة أن يكون دائم التفكير في المعلومات التي يحتاجها هو، وتحتاجها منظمته لكي يقدم إسهاما قيما من خلال وظيفته أو وظيفتها.

وتخلق مسؤولية المعلومات قضية رئيسة أخرى هي أن يسأل القائد نفسه، ما الذي يحتاجه؟ ومن؟ وفي أي وقت؟ وفي أي شكل؟ وعلى أولئك الذين يمكنهم تقديم المعلومات مسؤولية أن يعرفوا ويفهموا مسؤولياتهم والمطلوب منهم بالضبط. وهذا وحده هو الذي يساعد القائد على تنظيم عمله وعمل منظمته، وإحكام التكامل بين الاثنين. القائد ومنظمته وعند الوصول إلى هذه الدرجة تكون المهمة التي تبدو على أنها عتبه يمكن وأدائها ظاهريا، وتصل في ظروف تتطلب فريقا خاصا لهذا الغرض بمبادرات تبدو أقل كبرا وخطورة بكثير.

لقد فوضت للرسول مهمة لم تفوض في عظمتها وخطورتها لأي شخص قبله ولا بعده، لقد فوضت للرسول مهمة إخراج الأمة برمتها من الظلمات إلى النور والمهمة مسؤولية ربكية وشرف باناخ وعظيم للنبي ولمن معه " وإنه أنكر لك ولقومك وسوف

^(١) عن طاقة الرسول ﷺ في تحمل الصعاب في مكة قبل الهجرة راجع، السيرة النبوية، ابن هشام، ج ٢ ص ٤٣. وتحمله لمشاق السفر إلى الطائف، والغنف الذي جوبه به. راجع: ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج ٢، ص ٤١.

^(٢) دراكز، الإدارة للمستقل، ص ٥٢٣. يونسن، دراسات في الإدارة العامة، ص ٢٩٤. هاشم، د. زكي محمود، الإدارة العلمية (الكويت - ١٩٧٩م)، ص ٢٤٠. ط ٢.

تسألون ^(١) كبتجرت مهمة إخراج الأمة من الظلمات إلى النور، من مكة إلى المدينة ترتب عليها مسئولية لا تتحمل الأجيال ثقلها. فكيف سيتم إحكام التفكير بها؟ والتنظيم لها؟ وجمع المعلومات عنها؟ وترتيب أولياتها؟ وتوزيع المسئوليات عن نجاحها؟ فكر الرسول ﷺ في الهجرة إلى المدينة وأبقى الفكرة سرا لنفسه لأعداده فأخذ يتصل بوفود أهل المدينة إلى مكة خلال موسم الحج ن ليتعرف على أحوالهم وقبائلهم وساداتهم ووجهاتهم بل وحاجاتهم.

يروى ^(٢) أن الرسول اتصل بناس من (بنو عبد الأشهل) كانوا جاؤا بمكة يلتبسون حلف أهلها ضد الخزرج ^(٣) غير أن الوفد لم يستجب لدعوة الرسول الدينية العقلية، قالوا للرسول " جئنا لغير هذا " ^(٤) أي أن غرضهم كان سياسيا ومحليا وهو ما لم يهدف إليه الرسول.

وأول اتصال منمر بين الرسول وأهل المدينة عندما قدم مكة نفر اتصل بالرسول بستة منهم ودعاهم للإسلام فاستجابوا وهم من عشائر مختلفة ومن ذوي المكائفة في قومهم ولم يسلموا لمصالح شخصية، وعندما علاوا لقومهم " ذكروا لهم رسول الله ودعاهم إلى الإسلام حتى فشا فيهم، فلم يبق دار من دور الأنصار إلا وفيها ذكر من رسول " ^(٥).

وفي السنة التالية قدم مكة اثنا عشر ممن قبل دعوة الإسلام منهم السنة الأولون فاسلموا وباعوا: على أن لا نشرك بالله شيئا، ولا نسرف ولا نزني ولا نفتسل أولادنا. وهذه هي بيعة العقبة الأولى. وفيها تم الاتفاق أن يرسل النبي معهم مصعب بن عمير يقرئهم القرآن، ويعلمهم الإسلام، ويفقههم في الدين.

وقد نزل مصعب بن عمير على أسعد بن زراره وقام بتوضيح معالم الإسلام، الذي أخذ ينتشر تدريجيا ولم يتحصر في قبيلة واحدة، وإنما فشا في دور الأنصار كلها. وفي السنة التالية لبيعة العقبة الثانية قدم مكة عدد من أهل المدينة فيهم ثلاثة وسبعون رجلا وامرأتان للاتصال بالرسول ومبايعته وكانوا من عشائر مختلفة وهم عرب صلبة لهم إرادة قانونية مستقلة وليس فيهم أرقاء وقد شارك فيها كل من حضر بيعة العقبة الأولى.

وتذكر المصادر ^(٦) أن الرسول عين اثني عشر نقيباً ليكونوا كفلاء عليهم وهؤلاء الأعضاء موزعون على مختلف العشائر وقد شاركوا وحضروا البيعة وقد تمت في ليلة واحدة.

^(١) القرآن الكريم. المعجم المفهرس، ص ٣٤٩، مادة: نكر.

^(٢) راجع التفاصيل في: ابن هشام، السيرة النبوية، ج ٢، ص ٣٤.

^(٣) تاريخ اليعقوبي، ٢٠/٢.

^(٤) البلاذري، أنساب الأشراف، ٢٣٠/١.

^(٥) ابن هشام، السيرة النبوية ٢٦٨/١. وراجع ما كتبه: برنارد لويس السياسة والحرب، الفصل الرابع من كتاب: تراث الإسلام (الكويت - ١٩٨٨م)، ط ٢، ص ٢٣١.

^(٦) ابن هشام ٢٧٣/١. السهوي. وفاة الوفاء بأخبار دار المصطفى ١٦٣/١.

وبيعة العقبة الثانية حدث مهم في تاريخ الإسلام لأنها تعبر عن العزم الذي أبداه مسلمو المدينة على حماية مسلمي مكة. وكانت البيعة " عقد رضائي " وافق عليه الطرفان وهو ذو طبيعة قانونية.

وقد أطلق على العلاقة القانونية بين الرسول ومسلمي المدينة " البيعة " وهي كلمة مشتقة في الأصل من البيع، ثم صارت في زمن الرسول تطلق على العقد الذي كان يتم بين الرسول وبين من يسلم ويتعهد فيه بتنفيذ شروط البيعة. وشروط البيعة تطورت في العقبة الثانية " تبايعوني على السمع والطاعة .. وعلى أن تنصروني إذا قدمت عليكم " (١) لقد ضمنت بيعة العقبة للرسول قاعدة جديدة يتكون سكانها من عشائر متعددة غير موحدة، وهي تقتصد سلطة مركزية وتنظيما سياسيا عاما ورنيسا يجمع شملها وينظم أمورها.

ولم تنص بيعة العقبة صراحة على منح الرسول ﷺ سلطات واسعة، غير أن مجرد الإقرار بالإسلام كان لابد أن يثبت للرسول سلطة واسعة وإذا كانت الظروف التي تمت فيها بيعة العقبة قد قضت بعدم النص صراحة على سلطات الرسول فإن ابن عسر يذكر أنه: " كان النبي يبايع على السمع والطاعة ثم يقول فيما استطعت " والتأكيد على السمع والطاعة أمر مهم في تلك البيئة التي اتسمت بالفردية وعدم تعود الخضوع لسلطة خارجية الأمر الذي أدى إلى عدم إنشاء نظام سياسي مستقر، قبل دخول النبي المدينة والاستقرار فيها.

إن تنظيم الهجرة والتنسيق مع الأنصار في بيعة العقبة الثانية أرسى قواعد النجاح للمهمة التنظيمية الكبرى، لقد كان هدف الرسول ضمان نجاح الهجرة ثم العمل بهدئ على إرساء قواعد سلطته وإدارته.

وعندما استقر الرسول في المدينة تابع جهوده في توضيح معالم الدين ونشر الدعوة غير أن الأحوال الجديدة في المدينة اقتضت أن يتدبر مختلف القضايا بما يكفل تنظيم المجتمع وإدارة شؤون حكومته إدارة تستند إلى مبادئ الإسلام وعلى أسس وتنظيمات إسلامية، فللتدبر طبيعة هذه التنظيمات الإدارية والأسس التي ارتكزت عليها دولته النامية.

٦- السيادة والسلطة في الإسلام

لقد ثبت القرآن الكريم السيادة في الدولة لله تعالى فهو " يؤتسي الملك من يشاء، وينزع الملك ممن يشاء ... بيده الملك وهو على كل شيء قدير " (١) كما أشار القرآن الكريم بوضوح أن السلطة العليا في الإسلام هي لله وحده، فهو مصدر جميع الأحكام الشرعية " أن الحكم إلا لله " (٢) فالحكم لله العلي الكبير (٣) فالله تعالى يمثل السلطة العلية في حقل المصلحة العامة، وعلى هذا الأساس يكون بيت المال " بيت مالى

(١) وغاه الوفا ١/ ١٦٤ .

(٢) القرآن الكريم.

(٣) القرآن الكريم، الأنعام، ٥٧.

(٤) القرآن الكريم، غافر، ١٢، المنهوي، أصول القانون، ص ٣٠.

الله^(١) والجند هم " جنود الله "^(٢) والخيول في الجهاد هي " خيول الله "^(٣) وقد فسّوا
الله تعالى السلطة العليا في أمور الحياة الدنيا لرسول الله محمد فالرسول العظيم بحكم
بسم ربه، لأنه رسول الله .

٧- تفويض السلطة في الإدارة العربية^(٤) الإسلامية

لقد أودعت سلطة الحكم في الإسلام لرسول الله، يحكم بين الناس بما أنزل الله
من أحكام " فأحكم بينهم بما أنزل الله "^(٥) وينزل القرآن الكريم على رسول الله ليحكم
بين الناس، قال تعالى: " إن أنزلنا إليك الكتاب لتحكم بين الناس بما أراك الله "^(٦)، وحكم
الرسول هو الحكم الحق " فأحكم بين الناس بالحق "^(٧) فالإدارة والحكم الفعلي في
المجتمع، أي ما نسميه في العصر الحديث بـ " السلطة " كانت بيد الرسول الذي له
مكّاة خاصة منفردة بوصفه الرسول الذي اختاره الله لتبليغ رسالته وفرض على الناس
طاعته: " ما أتاكم الرسول فخذوه وما نهاكم عنه فانتهوا " .

٨- إدارة شؤون المدينة

استثمر الرسول ﷺ مكّاته في المدينة والسلطة التي فوضت إليه والطاعة التي
فُضت إليه من الأنصار والمهاجرين لتنظيم شؤون المدينة فلا بد من قاعدة إدارية قوية
ومتמاسة لتتطرق منها الجماعة الإسلامية باتجاه بناء الدولة.
والدولة التي أنشأها الرسول في المدينة هي مصار حضاري كبير يكشف عن
عبقريته في التنظيم فقد أوجد شيئا من الأشياء لم تكن هناك دولة في المدينة ليؤسس
على طرازها مثيلا لها أو مشابهها لتنظيمها، لقد بدأ البناء لبنة لبنة، وعلى أرض جديدة
ومجموعة قوية من الأنصار والمهاجرين وكلاهما لم يعرف تنظيمات الدولة، وسلطاتها
وطبيعة العلاقة بين الحكم والمحكوم.

من هنا كانت معالم الدولة تتفتح تدريجيا وسلطات الرسول تفرض تلقائيا
وطوعيا وبشكل لا يثير النوازع القبلية عند الجميع.
وكان أول إجراء اتخذته الرسول إصدار أول وثيقة دستورية في الحياة الإدارية
العربية، تنظيم شؤون الدولة ، وسلطاتها وتنسيق العلاقة بين القائد ومكان المدينة التي
يتولى قيادة أمور أدارتها أنها الصحيفة النبوية أو دستور المدينة كما سماها بعض

(١) البلاذري، فتوح البلدان ص ٣٨٤، أنساب الأشراف ٥٣/٥.

(٢) البطري، تاريخ البطري، ٢٦٠/٥.

(٣) البطري، تاريخ البطري، ٢٦٢/٦.

(٤) السلطة: هي أن الشخص ما أن يأمر شخصا آخر حتى يطيع، وإن على المرعوس واجب الطاعة،
وعلى هذا استندت شرعية العمل الرسمي، الشرعية كصفة للقدرة (فيغز + شيرود، التنظيم الإداري،
ص ٨٦).

(٥) القرآن الكريم، المائدة، ٤٨.

(٦) القرآن الكريم، النساء، ١٠٥.

(٧) القرآن الكريم، ص ٢٦.

المؤرخين، الصحيفة التي تضمنت مجموعة فقرات قانونية تحدد سلطات الجميع وتنظم ارتباطاتهم بالنبي فتنمّلها.

- دستور المدينة^(١)

لقد فرض الله على المسلمين طاعة^(٢) النبي وخطبهم بذلك في عدد غير قليل من الآيات، وكلها تؤكد "أطيعوا الله وأطيعوا الرسول"^(٣) "ومن طمع الرسول فقد أطماع الله"^(٤) "ومن طمع الله ورسوله ويخشي الله ويتقوه فولئك هم الفائزون"^(٥) "إما كان قول المؤمنين إذا دعوا إلى الله ورسوله ليحكم بينهم أن يقولوا سمعنا وأطعنا"^(٦)، كما جعل الله طاعة النبي والإيمان في كفة واحدة، فلا يؤمن بالله إلا من أطاع النبي قال تعالى: "فلا وربك لا يؤمنون حتى يحكمون فيما شجر بينهم ثم لا يجدون في أنفسهم حرجا مما قضيت ويسلموا تسليما"^(٧) وتدد في عدد كبير من الآيات بالعصيان.

وفي الفقرات الآتية سنتناول أهم الشؤون الإدارية التي عالجتها الصحيفة النبوية وأولها:-

الأمّة

نصت الوثيقة على كون المسلمين "أمة واحدة من دون الناس" أي كتلة يرتبط أعضاؤها برابطة العقيدة الدينية، فالتنظيم قائم على أسس فكرية أخلاقية وعقائدية وليس على أساس الدم، والامة قبلية للتوسيع، فبالإمكان أن تتسع عندما يزداد عدد من يؤمن بالعقيدة الجديدة.

وما دامت الأمة تقوم على رابطة العقيدة فأنها تستند إلى مبادئ روحية وأخلاقية فالسياسة في الإسلام ممتزجة بالعقيدة والأخلاق.

(١) لقد ورد نص هذا الدستور في سيرة ابن هشام ١١٩/٢ وما بعدها وفي كتاب الأموال لأبي عبيد، ص ٢٠٢ وما بعدها. كما وردت مقتطفات منه في بعض المصادر القديمة وقد جمعها ونشرها محمد حميد الله في كتابه "الوثائق الميسمية في عهد الرسول والخلافة الراشدة" وقد نظم نشرها بشكل فقرات منظمة مزققة واليهما تشير في دراستنا. وقد درسها من المستشرقين دراسة مستوعبة، الدكتور مونتكمري ولط في كتابه: محمد في المدينة.

(٢) راجع: المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم، مادة: طاعة .

(٣) القرآن الكريم، آل عمران ٣٢، ١٣٢، الأنفال ١، ٢٠، المجادلة ١٣.

(٤) النساء، ٨٠.

(٥) النور، ٥٢.

(٦) المائدة، ٧.

(٧) النساء، ٦٥: ٤. وفشرت هذه الآية بأن المؤمنين لا يطمون بما يوجه الأيمان حتى يرجعوا إلى حكم الرسول ﷺ فيما تنازعوا عليه ويسلموا بحكمه وأمره (الزمخشري، تفسير ٥٢٩/١) ممن لا يقبل بحكمه لا يكون مؤمنا لأن رجوع المسلمين إلى الرسول في منازعتهم أصبح من مقومات الأيمان وهكذا دخلت فكرة القانون عن طريق الدين إلى العرب وأصبحت جزءا من ترأسهم الفكري. إلا أن حكم الرسول وقضاة كانوا اجتهدا لا وحيا قال الرسول: إنما أنا بشر وأنه يتليني الخصم، فلعل بعضكم أن يكون بلغ من بعض فإصعب أنه صادق، فإقضي له بذلك ممن قضيت له بحق مسلم فإنما هي قطعة من النار فإلّا أخذها لو لبت ركها. البخاري، صحيح البخاري ٣٩٦/٤. الشافعي، الأم ١٩٩/٦.

والأمة كتلة واحدة وأن "نعمة الله واحدة، يجبر عليهم انبائهم" وأن "المؤمنين بعضهم أولياء بعض من دون الناس". والمسلمون "تتكافأ بماؤهم والفتنهم واحدة" والمسلمون "لا يتركون مفرجا بينهم أن يعظوه بالمعروف والقسط بين المؤمنين" فهم كتلة واحدة يحمي كل منهم الآخرين، ويتمتع بحمايتهم وحظي بمعونتهم عندما يحتاجها.

وتتجلى وحدة الأمة وتكتلها والروح الجماعية لها في وجوب إشراك المسلمين في صيانة الأمن، ومطاردة المفسدين والامتناع عن حماية المخليين بالأمن حتى ولو كان وادهم، فقد نصت الوثيقة على أن "المؤمنين المتقين أيديهم على كل من بقى أو ابتغى وسعيه ظلم أو أثما أو عدوانا أو فسادا بين المؤمنين وأن أيديهم عليه جميعا ولو كان أحدهم" (١).

العدالة والقضاء

كان من أبرز عيوب المجتمع الجاهلي فقدان العدالة والقضاء الأمر الذي سبب الفلج والاضطراب الاجتماعي قبل الإسلام وقد نصت الوثيقة على "أنه ما كان بين أهل هذه الصحيفة من حدث أو اشتجار يخاف فساده، فإن مرده إلى الله وإلى محمد رسول الله" وبهذه المادة أوجد الرسول سلطة قضائية عامة تصري على الجميع وهي مركزية ترجع إلى الله وإلى الرسول، فهي مصطفية بصيغة قسميه، ولها قسوة تنفيذية، ولم تقتصر السلطة القضائية على المسلمين وحدهم وإنما شملت "المشركين من قريش وأهل يثرب ومن تبعهم فلحق بهم وجاهد معهم".

مركزية الأمن العالم

لقد نصت الوثيقة على أنه "لا يحل لمؤمن أقر بما في هذه الصحيفة وآمن بالله واليوم الآخر أن ينصر محدثا أو يؤدى وأن من نصره أو أواه فإن عليه لعنة الله وغضبه يوم القيمة ولا يؤخذ منه صرف ولا عدل".

فالأمن في المدينة مركزي علم يسهم الجميع في تحقيقه لمصلحتهم وإيمن تنفيذيا لأوامر خارجية فلم يضع الرسول في المدينة شرطة لمطاردة المفسدين ولا سجوناً لحجز المفسدين.

والقضايا التي جعلت مركزية بيد الرسول اقتضت على ما يتعلق بالأمن العالم.

أحوال الحرب والسلام

ومن المظاهر الجماعية في تنظيم الرسول الإداري للمدينة هي أمر الحرب والسلام، فقد خصصت الصحيفة عدة فقرات تؤكد أنه: لا يجوز أن يقتصر الاشتراك في القتال على بعض المسلمين ويبقى آخرون في حالة سلم مع العدو، أن المسلمين يتعاونون جميعا في دماء من يقتل منهم في سبيل الله.

(١) راجع فضلا عن الدكتور العلي، دراسات في الإدارة، ص ٢٩، وعليه اعتمادا، بيضون، الجماعات في الإسلام، ص ٢٤.

وفي الوثيقة مادة تنص أنه " لا يخرج منهم أحد إلا بلأذن محمد " ويظهر أن المقصود بها عدم السماح لليهود بإعلان حرب إلا بلأذن الرسول كما نصت الوثيقة " أن يثرب حرام جوفها لأهل هذه الصحيفة " ومعنى هذا منع الحروب والقتال بين القبائل والعشائر وتثبيت السلم في المدينة ولا ريب أن استتصال كلمة حرام قصد منه إعطاء السلم طابعاً دينياً فيكون أكثره أقوى ولا يمكن الوصول لها ، وينتجج جيدة ومرصيه ، إلا بمراعاة الجنب الإنساني^(١) وهذا ما أشارت له الوثيقة في تأكيدها على حرية الفرد في السلم ومزاولة المهنة التي يريتها والتنقل حيث شاء ، ذلك كله ضمن نطاق الأمة ، إذ لا يجوز له القول بأعمال تضر بمصلحة الجماعة كما أنه ليست للأمة أن تكيد حرية الفرد ما لم تضر بمصلحة المجموع.

ونصت الصحيفة أنه " لا يكسب كاسب إلا على نفسه " كما أكدت الأسس الأخلاقية في العلاقات الاجتماعية فقد نصت على " أن الله جار لمن بر وأتقى ."

إدارة العنصر البشري

لقد جاءت الدراسات الحديثة في سلم الإدارة وهي تؤكد مدرسة العلاقات الإنسانية في الفكر الإداري ولم تعد هذه الدراسات تنظر إلى الإنسان في نطاق الإدارة ، مجرد مخلوق اقتصادي بسيط بل كائن بشري معقد من الوجهة النفسية الاجتماعية وفي ضوء ذلك تجد الفكر الإداري الحديث يؤكد العلاقات الإنسانية وعلم السلوكيات.

والنبي كقائد لمجتمع المدينة أدار العنصر البشري فيها بنكاء وروية ونظرة الخبير المختص خاصة فيما يتعلق بالعشائر ففي الوقت الذي أكد فيه وحدة الأمة ومصلحة الجماعة أقر الرسول النظام العشائري أساساً للاستقرار في المدينة ودفع الدية والتعاون ونص على أن العشائر كلهم " على ربعتهم يتعلقون معاقلمهم ويغدون علبهم بالمعروف " كما ذكر عشائر الأنصار " وكل طائفة تغدي بما فيها بالمعروف والقسط بين المؤمنين " .

ونصت الصحيفة على أنه " لا يحالف مؤمن مؤلى مؤمن من دونه " وبذلك أقر بقاء الولاء ومنع مخالفة المولى دون موافقة أسيداهم. ومن المعلوم أن مؤسسة الولاء قديمة وفيها منافع للمولى والعشيرة فهي تمكن المولى من ممارسة نشاطه وأعماله في ظل الحماية التي يوفرها الولاء ، كما أن العشيرة تلبي من وجود المولى الذين يزيدون من عددها ، ويقدمون لها بعض العون ويوفرون لها بعض القوة ، ولما كانت رابطة الولاء غير ثابتة كرابطة الدم ، فتقل الموالى بحرية كثيراً ما يؤدي إلى عدم الاستقرار والقلق وإلى خلق مشكلات اجتماعية وسياسية وإدارية أراد الرسول تجنبها بمنع المولى من التحالف دون إذن أسيداهم.

أن إبقاء الرسول للكتل العشائري راجع إلى عبق تغلظه في النفوس ومكنته في الحياة ومن الطبيعي أن هذا التنظيم العشائري كان لابد من زواله بعد تغلظ مبادئ الدين الجديد في النفوس ، فلتكتل العشائري يقع ضمن رابطة الأمة تحتويه ويخضع لها.

(١) راجع تفاصيل الموضوع عند: دنكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص ١٩٥ (إدارة العنصر البشري).

والملاحظ أن الوثيقة لم تورد إسما لأي شخص بالذات ماعدا الرسول كما لم تشر إلى الرئاسة في أي من المجموعات التي نكرتها وهذا يظهر أن الرسول كان يتعامل مع الجماعات وأفرادها مباشرة دون أن يحدد رئيسا تكون له سلطة أو مسطرة قد تعيق الاتصال المباشر بالرسول، فقد حرص الرسول على الاتصال الشخصي المباشر بالمسلمين كافة، لقد عد القبيلة والعشيرة تجمعا اجتماعيا أكثر منه تكتلا إداريا أو سياسيا.

وكان الرسول يتعامل مع ذوي المكافة بوصفهم أفرادا في الأمة وليس بوصفهم رؤساء لكتل سياسية.

يتبين مما ذكرنا أن إدارة الرسول في المدينة كانت تتجه نحو تثبيت السلطة المركزية وإلى تكوين أمة مترابطة للأفراد فيها حرية العمل والتنظيم والسلطة المركزية حق الاهتمام بالعدالة والأمن العام، والقضاء والحرب والمسلم. وهكذا ترسخت هذه التنظيمات في المدينة فلما اتسعت دولة الرسول حتى شملت أرجاء الجزيرة العربية برمتها، صار للتنظيم الإداري اتجاه آخر يساير تطور الأوضاع لئلا تتأثر.

- المؤاخاة

أعلن الرسول عن المؤاخاة بين المهاجرين والأنصار وهي تختلف عن الحلف وتتبعها التزامات مالية، وقد شملت ٤٥ رجلا من المهاجرين ومثلهم من الأنصار، وتمت المؤاخاة في الأشهر الأولى من الهجرة.

والغرض من المؤاخاة اجتماعي ونفسي فقد يسرت للأفراد المهاجرين صلة وثيقة بأهل المدينة وخففت من عزلتهم ووسعت نطاق علاقاتهم وأمنت لهم ملجا روحيا يعينهم على تخفيف الشدائد عنهم " المؤاساة " وثبت المثل التي دعا إليها الإسلام^(١). وقد امتدت المؤاخاة إلى المعونة الاقتصادية.

- المسجد والشورى

ذكرت الروايات أن الرسول أول ما وطنت أقدامه أرض المدينة حتى بدأ بإقامة جدران مسجده وهو بيت الله ومركز الدعوة للإسلام فيه تعدد المحالفات وتطعن الحسب وتقدم الصلاة وفيه قضى الرسول معظم أوقاته ولقاءاته ومشاوراته مع المسلمين ، فهو مقر " الجماعة الإسلامية " ^(٢).

وفي المسجد كان الرسول يستشير الصحابة في معظم قراراته وأفكاره وفي المسجد أيضا كانت تصدر معظم تنظيماته في إدارة شؤون المدينة ولم تكن الإدارة قائمة على نصوص مثبته أو قرارات مجالس عامة ، وإنما كانت في أساسها نابعة من مبادئ الإسلام وفي تطبيقاته القائمة على المصلحة العامة.

(١) سيرة ابن هشام.

(٢) ريزجر ، كريمني أولوند، تراث الإسلام، ص ١١٧. ترجمة دزكي محمد حسن، ط ١ (دمشق - ١٩٨٤م).

وكان الرسول يشاور أصحابه دائماً ولا يقرض آراءه وقد أمره تعالى بالمشاورة " وشاورهم في الأمر " (١) وأمرهم شورى بينهم (٢) وكان يستمع لآراء أصحابه ولكنه لم يؤسس مجلساً خاصاً أو يحدد من يشاورهم. وكانت القرارات تصدر باسمه وبهذا تثبتت أسس السلطة التي هي أهم عناصر التنظيم السياسي والإداري بما تحققه من النظم والمصلحة العامة.

يذكر تيد (أحد كبار الإداريين الأمريكيين) " أن القيادة الجيدة تعتمد على الانقياد الجيد والفقد يشير إلى الطريق ولكن على الأتباع أن يتحركوا أن الطريق المشار إليه هو الصحيح " وقد وصف دنكان هذه الفكرة بالصق (٣) وأنا أشير إلى أن عمق هذه الفكرة يرجع إلى زمن الرسول ﷺ فقد وجهته الإرادة الربانية، أن عليه المشاورة وأنه بعد ذلك عزم القرار " فإذا عزم فتوكل على الله " وعزم القرار كان الرسول كثيراً ما يلجأ إليه ويستعين به، بعد أن يطلع على كل الطروحات والبدائل والأفكار كلها من أصحابه فإذا عزم أن يتخذ القرار صار يقيناً عند الصحابة أن قرار النبي ﷺ هو القرار الصحيح وما عليهم إلا الانقياد الطوعي والواعي.

- المستخلفون في الإدارة

كان الرسول عند غيابه المؤقت عن المدينة بسبب الحروب يستخلف على المدينة رجالاً يختاره من المسلمين، وكان المستخلفون متعددين لم يضع قاعدة ثابتة لاختيارهم، والمستخلفون من عشائر متعددة ومنهم من مهاجري الحجاز ولم تذكر المصادر المهمات الإدارية المطلوبة من هؤلاء المستخلفين أبان استخلافهم الذي كان في الغالب قصير الأمد. ولعل مهماتهم اقتضت على الأمور الإدارية دون العسكرية، وعند خليفة بن خياط قائمة بأسماء من استخلفهم الرسول ﷺ على المدينة (٤).

- ٩- التنظيم الإداري في جزيرة العرب

كانت دولة الإسلام في السنوات الأربع الأولى من الهجرة مقصورة على المدينة وكانت الهجرة إليها والاستقرار فيها شرطاً على من يسلم. وعندما انتشر الإسلام بعد السنة الرابعة إلى العشائر الحجازية خارج المدينة أتيح لبعضهم من يسلم أن يبقى في دياره على أن يهبوا لنجدة الرسول حين يطلب منهم ذلك.

وبعد أن تم فتح مكة امتدت الدولة إلى معظم أرجاء جزيرة العرب، وحدث ذلك التوسع بطريقة سلمية وبمبادرة ممن انضم إليها، وتجلت في الوفود التي وفدت على رسول الله طوعاً معطناً إسلامها وتطلب ذلك إقرار تنظيمات إدارية للدولة الجديدة تؤمن بتحقيق أهدافها ودولتها.

(١) سورة آل عمران، ١٥٩.

(٢) سورة الشورى، ٣٨.

(٣) أفكار عظيمة في الإدارة، ص ٢٢٨.

(٤) تاريخ خليفة بن خياط ١/ ٦١.

لقد اقتضت هذه الأحوال إقرار تنظيمات تتناسب مع الحكومات المحلية المستعدة التي كانت قائمة في جزيرة العرب آنذاك والسبيل الأمثل في توثيق صلتهم بدولته، لكن جميع هذه التنظيمات كانت تؤدي إلى تحقيق الهدف الأساسي في تثبيت دولة الإسلام فالتنظيم الإداري تابع لهذا الهدف الأعلى وتال له وما دامت المدن والقرى والمجموعات القبلية ورواسيها مقرين بالإسلام وسيادة دولته فله أن يقام ولم يأسر بعزلهم أو التدخل في مكائهم ويروى للرسول حديثه المشهور " خياركم في الجاهلية خياركم في الإسلام " (١).

إن المصدر الرئيسي في دراسة ما أقره الرسول من تنظيمات إدارية ومالية في شبه جزيرة العرب هي الرسائل والكتب التي أصدرها وفيها توجيهات إدارية للعمل بها وقد جمع محمد حميد الله ما وصل إلينا منها في كتابه: الوثائق السياسية في العهدين النبوي والراشدي. وهذه التوجيهات متنوعة في بعضها موجهة إلى مجموعات (عشائر أو بلدان) وبعضها نصوص طويلة كعاهدة نجران وقد صدرت جميعها في السنوات الثلاث الأخيرة من حياة الرسول بعد فتح مكة ٨ هـ، حيث أقيمت الوفود نطن إسلامها وإسلام عشائرها ومنها وفود أهل اليمن وعلى رأسهم وفد حضرموت (٢).

لقد كتبت هذه الرسائل إلى أشخاص وجماعات متنوعة يقيمون في مختلف أرجاء الجزيرة، منهم رؤساء كبار أو حكماء، أو جماعات بعضها عشائر أو قبائل بدوية وبعضها موجهة إلى جماعات تقيم في مراكز صناعية وتجارية وفيها نظم إدارية وسياسية مستقرة.

وأبرز ما ذكر في هذه الكتب هو الأمان الذي يقدمه الرسول وقد وردت في ذلك مصطلحات هي: الجوار، الأمان، والذمة. وذكرت " ذمة الله وذمة محمد " ويقصد بها العهد والحماية وعدم الاعتداء وفيها اعتراف ضمني بأن السيادة لدولة الإسلام ونبيها وعلى الجميع قبول التوجيهات الإدارية التي تصدرها السلطة المركزية. والتي تراعى فيها مصلحة الأمة دون الحصر في المصالح المحلية المتعددة، فهل ترك الرسول لهذه المجموعات نمطا من الحكومات المحلية التي ترتبط بالسلطة المركزية وتتسلم منها التوجيهات الإدارية وتتصرف في ضمن صلاحياتها؟

١٠- موظفو الشؤون المالية " عمال الصدقات "

أهتم الرسول في السنة التاسعة للهجرة بتنظيم جباية أموال الصدقات ففي هذه السنة وزع عمله وفيها نزل قوله تعالى: " خذ من أموالهم صدقة " (٣) وقد أرسل موظفي (عمال) الصدقات إلى أهل الحجاز وأهل اليمن وعشائر طي، وتميم. وقد أطلق على هؤلاء الموظفين اسم " المصدقين ".

(١) صحيح البخاري، ج ٨، ص ١٢، د. الطلي، دراسة في الإدارة، ص ٩٢.

كلود كاهن، تاريخ العرب والشعوب الإسلامية، ص ١٥. شلخت، تراث الإسلام، ج ١، ص ٢٠.

(٢) عند وفود العرب الرسول وفود أهل اليمن بالذات، راجع: ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج ١- ٣٩/٢-٣
ابن هشام ٢٣٩/٤.

(٣) ابن سعد، الطبقات ١١٥/١-٢.

١١- الحكام المحليون

كما أهتم الرسول بإرسال مجموعة من " الحكام " و " السواة " إلى أقاليم ومراكز حضرية منها مكة والطائف، والبحرين، وعمان، واليمامة، وعدة " حكام " و " سواة " إلى اليمن وقد ولى كل منهم قسما منها.

أن فرض الصدقات يعبر عن حق الدولة الفاتوني في جبهة الأموال ممن يسلم وعلى وفق أسس محددة هي نصاب الصدقات ولكنه لا يعنى أنها كانت مصدرا ثلثتها لموارد بيت المال المركزي. والظاهر أن حصيلاتها كانت تصرف على وفق توجيهات السلطات المحلية ولا يرسل إلى المدينة إلا ما قد يتبقى من ذلك.

١٢- كلمة ختامية عن الإدارة النبوية

يلاحظ أن إدارة الرسول للمدينة كانت أبعد ما تكون عن الإدارة المكتبية كان يعطي توجيهاته وأوامره فتتخذ لأن طاعة الرسول تعني طاعة الله ومن يطع الرسول فقد أطاع الدولة.

وقد تمتع بسلطة قوية، بسلطة مركزية، لأن أوضاع المدينة والروح المشاركة السائدة فيها اقتضت أن يحصر الرسول السلطات كلها في إطار توجيهاته، مع هذا كان يشاور الصحابة في قراراته ثم يأخذ القرار الذي تستقر عنده المشاورات وكانت قراراته في غاية الحزم والضبط والتنفيذ.

والسلطة المركزية للرسول في المدينة ما لبث أن طورها إلى سلطة لامركزية بعد أن دانت الجزيرة كلها برمتها لحكمته وسلطته والجزيرة العربية بقبائلها وساحتها وتعد مراكز النفوذ والقوى فيها اقتضت أن يخول حكامها، سلطات محلية لإدارة شؤون وحداتهم ومنهم وعشائرهم مع هذا كانت ترسل أموال الصدقات إلى المدينة وهي الحاضرة المركزية للحكومة النبوية.

ومن هنا نرى المرونة الإدارية لسلطة الرسول على وفق مقتضيات الحال ورسائله وتوجيهاته إلى حكام المناطق البعيدة تدل على حكمه إدارية ورؤية بصيرة بالروح العربية وبالشؤون القبلية التي تعمل معها في كل ظرف وعلى وفق ما تقتضيه الحال.

وفي اليوم التالي لبيعة السقيفة احتشدت الأمة في المسجد " قباج الناس أبابكر بيعة العامة بعد بيعة السقيفة " (١) وخرجت الأمة موحدة، جبهة داخلية متراسة موحدة القيادة والفكر في سياسة حكيمة لخصها خليفة رسول الله بقوله:

- ❦ إنما أنا مثلكم فإن استقمتم فاتبعوني وإن زغت فقوموني.
- ❦ الضعيف منكم قوي عندي حتى أرجع عليه حقه، والقوي منكم الضعيف عندي حتى أخذ الحق منه.
- ❦ أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإن عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم (١).

(١) الطبري ٢١٠/٣.

(٢) الطبري ٢٢٤/٣. تاريخ اليعقوبي ١١٧/٢. سيرة ابن هشام ٣١١/٤.

فرنسة الدولة تتجلى فيها روحا ديمقراطية هي غلبة في التواضع، تعتمد على قاعدة الشورى في اختيار الرئيس، واتخاذ القرارات.

وقد دامت خلافته سنتين وثلاثة أشهر أنشغل في أيامه الأخيرة في ترشيح عمر للخلافة وكان الترشيح في مكة، فعمر من أبرز وكلاء الصحابة لهذه المهمة. ومن أوائل الصحابة الذين تشبهوا بالفكر الإسلام ومدرسته وكان طويلة خلافة الصديق على صلة وثيقة بإدارة الدولة.

توفي الصديق سنة ١٢هـ فبويغ عمر - وطوال توليه رئاسة الدولة - عشر سنين وستة أشهر أنشغل بترسيخ قواعد الإدارة في الدولة، كان بحق مهندس الدولة العربية المقتدر، وصفت منجزاته بلختصار أنه: جند الأجناد ومصر الأمصار ودون الدواوين وفرض العطاء وكتب التاريخ وأستقصى القضاء وخصص لهم الأرزاق "الرواتب".

وفي خلافته تم تحرير العراق والجزيرة وكون الأهواز وإمبراطورية فارس وكون الشام وكون الجزيرة ومصر والإسكندرية.

وبعد أن طعن عمر، طعنته يد مجوسية قفرة، أصبح الأمر ملحا فسي اختصار رئيسا للدولة فجعل الأمر شورى بين نخبة من كبار الصحابة هم: علي، عثمان، عبدالرحمن بن عوف، الزبير بن العوام، طلحة بن عبيدالله، سعد بن أبي وقاص^(١).

ولم يترك عمر أمر الخلافة لأهل الشورى بلا ضوابط فقد نظمها تنظيمًا دقيقًا في مجلس الشورى الذي سنتناول دراسته بالتفصيل في الصفحات اللاحقة.

مجلس الشورى أختار عثمان فبويغ بالخلافة سنة ٢٤هـ. وقد تولى الخلافة بعد أن أنجزت الأمة معظم حركات التحرير، لكن عهده شهد فتح أرمينيا كما شهد أكبر إنجاز في التاريخ الإسلامي ألا وهو "جمع القرآن الكريم".

وبعد أن قتل عثمان سنة ٣٥هـ، بايعت الأمة علي بن أبي طالب أقدم الناس إسلاما، وقف مع الرسول في كل معارك الإسلام، من هنا كانت راية الرسول من حصنه. دامت خلافته طويلة خمس سنوات (٣٥هـ - ٤٠هـ) كانت خلالها أيامه عاصفة، فالعاصفة التي أودت بحياة عثمان شغلته ثم قضت عليه بيد أمه طعنته في صلاة الفجر، فلفغت الأمة بموته آخر خلفائها الراشدين، شهيدا سنة ٤٠هـ، شهيدا كرس حياته للإسلام، ووهب سيفه وفكره لإعزاز دولة العرب.

(١) أنساب الأشراف ١٧/٥. تاريخ الخلفاء ١٤٨/٢. الإمامة والميلمة ٢٨/١. ابن سعد ٢٤٦/٢ الطبري، ١٣/٥.

الفصل الثالث

الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية

العصر الراشدي (١١ - ٤١ هـ)

١- الكيان السياسي للدولة الراشدية

يقول أحد المؤرخين العباسيين: أما الدولة الإسلامية دولة خلافة الأربعة الأول، وهم أبو بكر الصديق، وعمر بن الخطاب، وعثمان بن عفان، وعلي بن أبي طالب ^(١)، فكانت أشبه بالرتب الدينية من الرتب الدنياوية في جميع الأشياء كل أحد هم يلبس الثوب من الكرباس القليظ وفي رجليه نعلان من ليف، وجمال سيفه ليف ويمشي في الأسواق كبعض الرعية وإذا كلم أثنى الرعية أعلظ من كلامه. وكنوا يعدون هذا من الدين الذي يثب به النبي ... وهذه السير ليست من طراز ملوك الدنيا وهي بالنبوات والأمور الأخروية أشبه ^(٢).

لقد رزى العرب بوفاة الرسول سنة ١١ هـ، فكان موته خطبا عظيما، لقد اختفى عن مسرح الدولة المشرع والقائد ولم يصدق هذا الحدث بسهولة "دهش الناس وطاشت عقولهم" ^(٣) أنهم لم يستطيعوا أن يدركوا بسهولة ويسر أن الرجل الذي كان قد بدل خلال عدد قليل من السنين وجه الجزيرة العربية كلها، كان يخضع للقوانين نفسها التي يخضع لها سائر البشر.

وكانت المسألة الأساسية المهمة، الجواب على السؤال التالي: من يقود الأمة؟ فالرسول مؤسس الدولة، توفي ولا بد من أن يخلفه أحد الصحابة وأن يواصل العرب رسالتهم في الدين الجديد ^(٤). في سقيفة بني ساعدة اجتمع الأنصار لاختيار سعد بن عباد فلما سمع أبو بكر وعمر، وأبو عبيدة بالأمر توجهوا إلى هناك فوحدت الأمة يجب ألا تمس وكيان الدولة العربية يجب ألا يضعف.

وبعد حوار طويل اقترح الأنصار: منا أمير ومنكم أمير يا معشر قريش فرفض عمر الاقتراح بقوله: هيئت أن يجتمع سيفان في غمد واحد ^(٥). ولخذا المبادرة في مبايعة أبي بكر. وبرز عمر بمبادرته في حسم الموقف خشيته من تشتت وحدة الأمة. وكانتبيعة الصديق بالخلافة في اليوم الأول من وفاة الرسول فقد كره العرب "أن يبقوا بعض يوم وليسوا في جماعة" ^(٦).

(١) ابن الطلق، محمد بن علي، الفخري في الأدب السلطانية والدول الإسلامية (بيروت-١٩٦٦م)، ص ٢٩.

(٢) السبيلي، الروض الكاف ٢٧٢/٤.

(٣) سيد أمير علي، مختصر تاريخ العرب، ص ٢٧.

(٤) السبيلي، الروض الكاف ٢٧٣/٤.

(٥) الطبري ٢٠٧/٣.

بعد هذا يمكن أن نقرر: أن رئاسة الدولة عند العرب مؤسسه سياسية لها السلطة الإدارية العليا، وقد تضاعفت التقاليد العربية والروح الإسلامية على إنجاح تجربتها و " أساسها مبدأ الإجماع " (١) وهذا الإجماع يقوم على مبدأ ونظام البيعة، والرئاسة " موضوعه خلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا " كما عرفها الماوردي (٢) إلا أن طريقة الانتخاب تختلف، فقد كانت في خلافة الصديق مباشرة، وفي خلافة عمر، رافقه ترشيح وعهد وفي خلافة عثمان انتخاب سبقة انتخاب قيادة ممثلي الرأي العام في المدينة وفي خلافة الإمام علي أجمعت المدينة على البيعة ثم تلتها بقية الأمصار.

٢- منجزات الإدارة العامة في الحكم الراشدي

أ- اعتماد مبدأ البيعة في اختيار رئيس الدولة

لم يرد في القرآن نص صريح يوضح الطريقة التي يتم بها انتخاب رئيس الدولة (ال خليفة) سوى " أمرهم شورى بينهم " كذلك لم يرد في السنة النبوية بيان نظام خاص لانتخاب رئيس الدولة، وكان الشريعة أرادت من العرب المسلمين أن يختاروا نظاما خاصا بهم، يتلاءم وطبيعة أوضاعهم والظروف التي تمر بهم. اختاروا مبدأ البيعة " الانتخاب " لكن هذه البيعة اختلفت باختلاف الظروف التي أحاطت بالأمه في حياة كل خليفة وبذلك أثبتت الإدارة العربية قدرتها في التكيف مع الظروف بإيجاد الصيغ التي تخدم وحدتهم السياسية وترص الجبهة الداخلية. وفي بيعة الصديق تمت البيعة، بناء على مبادرة عمر وإجماع الأمة فلو لم تجتمع الأمة على بيعته لما انعقدت خلافته ففي البيعة والإجماع عليها تمت خلافة الصديق (٣).

إن ترسيخ فكرة البيعة على أساس الشورى جعل رئاسة الدولة " الخلافة الراشدة " في عهد الصديق ذا نزعه جمهورية، بصيغة ديمقراطية والخليفة مقيد بدستور هو موضع تقديس الأمة، القرآن والسنة، والاحتراف عنه يعرض مركزه ويجرده من ولاء الأمة وبيعته.

في خلافة عمر، قرر نظام البيعة بنمط آخر من تجربة الأمة في انتخاب رئيس الدولة، ورئيس الحكومة، فالخليفة الأول رأى قبيل وفاته أن يجنب الأمة خطر الفرقة فاستشار الصحابة في استخلاف عمر، فالتفتوا عليه كالفهم انتخبوا عمر انتخابا .. فلرأي العام وكبار الصحابة والقيادة لم يكونوا أبدا في معزل أو غياب عن بيعه عمر. في خلافة عمر تمر ست الأمة بنمط جديد لانتخاب رئيس الدولة عن طريق مجلس الشورى الذي مثل " مجلس الدولة " وانتخب عثمان في مجلس الشورى ونال

(١) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٥٠.

(٢) ن م ، ص ٥.

(٣) الغزالي، الرد على الباطنية، ص ٦٥.

الإمامة والمصلحة، ص ١٦.

الإجماع في بيعته، وترسخ مفهوم الشورى أكثر في خلافة الإمام علي، حيث خاطب الناس: "إن هذا أمركم ليس لأحد فيه حق إلا من أمرتم"^(١).

ب- الممارسة الديمقراطية في انتخاب "مجلس الشورى" لرئيس الدولة "ال خليفة"

يعتبر عمر أول من حول الشورى إلى مؤسسة هي "مجلس الشورى" يتولى اختيار الخليفة من بين الصحابة الستة، فهم قادة الرأي العلم يقول لهم عمر "إني نظرت فوجدتكم رؤساء الناس وقادتهم ولا يكون هذا الأمر إلا فيكم" فطلي رئيس بني هاشم، وعثمان شيخ بني أمية، وعبدالرحمن وسعد، من وجوه بني زهرة، وطلحه شيخ بني تميم.

وأعطى عمر لطي وعثمان مكانة خاصة متميزة بين أهل الشورى فاستدعاهما على الأفراد، قال لطي: إن وليت من أمر الناس شيئا فلا تحملن بني عبدالمطلب على رقاب الناس. وقال لعثمان: إن وليت من أمر الناس شيئا فلا تحملن بني أمية على رقاب الناس.

وبعد أن تنازل عبدالرحمن عن حقه في الترشيح ليعتار أحدهم، شرع باستطلاع اتجاهات الرأي العلم فكان يطوف أحياء المدينة ليلا، يتطلع ويشاور "فما ترك أحدا من المهاجرين والأنصار وغيرهم من ضعفاء الناس إلا سألهم واستشارهم فلم يلق أحدا بشيره ويسأله إلا ويقول: عثمان أو علي"^(٢).

وأستقر رأي ابن عوف أن يضع شرطا لمن يرشحه للخلافة وأول ما عرض الشرط على علي، قال له: لنا الله عليك إن وليت هذا الأمر أن تسير فينا بكتاب الله وسنة نبيه وصيرة أبي بكر وعمر؟ فرد علي: أسير فيكم بكتاب الله وسنة نبيه ما استطعت "ولما عرض نص الشرط على عثمان وافق عليه فبويع بالخلافة.

ج- السلطات الممنوحة لرئيس الدولة

يتضح لنا أن العرب بعد وفاة نبيهم أوجدوا نظاما جديدا لإدارة شؤون الدولة باختيار رئيس الدولة "ال خليفة" استنادا إلى قاعدة الشورى، فانتخاب رئيس الدولة يتم في إطار دستوري يلتزم بالشورى^(٣) تليها البيعة^(٤)، البيعة الخاصة ثم العامة. والبيعة نمط من الانتخاب ينال بموجبه الخليفة رضا الأمة والإجماع عليه فالرئاسة أساسها مبدأ الإجماع. ومع إن طريقة الانتخاب لم تكن بصيغة واحدة في بيعته الخلفاء الأربعة لاختلاف الظروف إلا أنها لم تخرج عن قاعدة الشورى. سلطات الخليفة واسعة جدا، هو سلطان الله في أرضه^(٥) ومع أن الخليفة يتحمل مسئولية منصبه والقرارات الصادرة عنه إلا أنه دالم المشورة لغيره من كبار

(١) الإمامة والسياسة، ص ٤٨.

(٢) الإمامة والسياسة، ٢٩/١٠.

(٣) أرنولد، دائرة المعارف الإسلامية ٤٢٠/٨ مادة: خليفة جب، دراسات في حضارة الإسلام، ص ١٩٨.

(٤) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص ٥.

(٥) ابن عبدالحكم، فتوح مصر وأخبارها، ص ١٦٧.

الصحابة^(١) مشاورة لا تقتصر في نطاقها على السياسة العليا للدولة وإدارة شؤون البلاد بل تشمل أحيانا البسيط من الأمور كتحديد مقدار ما يكفي رئيس الدولة من راتب! وهو محدد في صلاحياته بالقرآن والسنة^(٢) وله أن يجتهد في هذا الإطار لضمان مصالح الأمة وتسيير مأكينة الدولة ولا يعني قولنا هذا أن العرب أوجدوا نظاما استبداديا يقسوم به فرد وإلما أقاموا نظاما سياسيا ذا صبغة شعبية يستند إلى شريعة إلهية^(٣) يديره شخص منتخب مفيد في سلطته يعاونه جهاز كبير من موظفي الإدارة كالأمراء والسولاة والقضاة.

د- مستشار رئيس الدولة

كان على الخليفة في العهد الراشدي أن يطيع القاتون ويخضع له كغيره من أفراد الأمة، إذ كان للقاتون مكانة كبيرة وكانت له بعض السيادة باعتباره معبرا عن المصلحة العامة التي تمثل الله تعالى لكن الخليفة لم يكن مسئولا قانونيا اتجاه أي شخص أو مؤسسة دينوية، ولم يكن آنذاك قيود قانونية لمحاسبته أو عقابه إذا أخطأ أو زل.

يقول عمر بن الخطاب: " أن الله عز وجل قد ولاني أمركم، وقد علمت أنفع ما بحضرتكم لكم وأني أسأل الله أن يعينني عليه، وإن يلهمني العزل فيكم "^(٤).
والواقع أن الخلفاء الأقوياء كعمر مثلا استطاعوا أن يمارسوا نفوذا شخصيا كبيرا في الحكم، لكنهم في الوقت نفسه كانوا يستشيرون في غالب الأحيان بعض النخبة من الناس فيما يعرض لهم من قضايا خطيرة تمس مصلحة الدولة والأمن^(٥) وبذلك

يحاولون ألا يقعوا في الخطأ ويتجنبوا الظهور كالمتمصلين^(٦) إلا أنهم لم يكونوا ملزمين بقبول آراء المستشارين فيمقدورهم أن يرفضوها^(٧) أو يقبلوها حرقا أو يعدلونها وعليه تون المستشارين تحمل مسؤولية اتخاذ القرارات.
يقول عمر بن الخطاب: أنا مسئول عن أمانتي وما أنا فيه.

(١) شرح نهج البلاغة، ٩٧/٩.

(٢) شرح نهج البلاغة، ١٦٧/٤.

(٣) أرنولد، الأخلاق، ص ١٦٦.

(٤) مع هذا فالخليفة عمر أنشأ الديون وتحديد مقدار العطاء (الطبري ٢٠٩/٤) وعندما فرض الجزية على المجوس (ابن سلام، الأموال ٣١-٢).

(٥) كان عثمان بن عفان يجلس في المسجد للنظر في قضايا الخصوم فإذا حضروا قال لحاجبه: اذهب فادع عليا وللآخر اذهب فادع طلحة وعدة من أصحاب النبي. فإذا أنتهى الخصوم من أقوالهم يقبل على الصحابة فيقول: أشيروا علي فإن قالوا ما يوافق رأيه أمضاه عليهما، وإلا نظر فيقومون مسلمين (أخبار القضاة ٢٧/١).

(٦) استشار أبو بكر الصحابة في الموقف الصحيح من أركان الردة، ثم اتخذ كسراره: لو منعوني عقالا لجاهنتهم عليه (الطبري ٢٤٤/٣) وأراد أن يغزوا الروم فاستشار عليا فقال له: إن فطمت ظفرت فردد الصديق، بشرت بخير (تاريخ الخوفاي ٢٢/٢).

٣- إدارة شؤون البلدان المفتوحة

ماذا فرض المسلمون على الأهالي في البلاد المفتوحة وما هي الحقوق التي منحت لهم؟ كان على سكان الجزيرة العربية جميعا أن يعتنقوا الإسلام، وبالتالي لا تؤخذ منهم الجزية. أما بقية الأقوام فقد حفظت على حرية إقامة شعمرها، سوى تلك التي تؤذي المسلمين في المناطق الأهلة بهم.

وكان على تلك الأقوام أن تدفع الضريبة التي اختلفت باختلاف الأشخاص واختلاف طبيعة سقى الأرض، ورأى المسلمون في أداء الضريبة من قبلهم اعترافا بالسيادة العليا للأمة الإسلامية ولقاء ذلك استبقى الأهالي ما يملكون من عقارات ونسزل العرب خارج ممتلكاتهم لكنهم احتجزوا لأنفسهم أموال الفقابين بالإضافة إلى أموال الدولة التي آلت إليهم - وكان على سكان هذه البلدان واجب الولاء والإخلاص للفتاحين، وبخاصة في فترة الحروب كإيواء المسلمين وتزويدهم بالأخبار والامتناع عن إفشاء المعلومات للعدو .. وعلى هذا استمرت الأجهزة الإدارية المحلية في تدبير شؤون الناس.

وكان من عادة البدو قديما أن يقسموا الغنم بين الأفراد المقاتلين اقتساما مباشرا تبعاً لعقليتهم الخاصة. وتعني هذه العادة استحالة قيام نظام عام واستحالة نشوء الدولة. ويرجع الفضل إلى عمر بن الخطاب وعصائه الذين اقتنعوا هذا البدوي بأن ألفي^(١) إنما يكون لمصالح الأمة بأسرها بل وفي سبيل الأجيال اللاحقة مما يستتبع فرض الضرائب - على نحو ما فعلت الدول السابقة الساسانية والرومانية - واستخدامها في الإنفاق على الجماعة. وأهم هذه النفقات وقتئذ كانت أعطيات الجند بل حوافز الجند والتي تضاف إلى ما يكسبونه من غنم.

وعلى ضوء ذلك أخذوا يسجلون أسماء الجنود وأسماء الذين يتمتعون بمركز مرموق في المجتمع الإسلامي، يسجل هو "الديوان" الذي تسجل فيه قلعة المستحقين وعلى ما ينفق عليهم من مبالغ "حوافز" لا تقدر قيمتها لما يقدمونه للخدمة العسكرية فحسب بل وفق المنزلة والوجاهة الاجتماعية للمستحق.

وكان العرب في العهد الراشدي (١١-٤١هـ) لا يستطيعون طبعاً أن يمتزجوا بالسكان ولا أن يبنوا فيهم فاستقروا في ثغلاتهم. لكننا مع ذلك يمكننا أن نميز بين حالتين اثنتين:-

- ⊕ في الحالة الأولى - كما في سوريا - أقام العرب في حواضر كانت قد أُنشئت قبل مجيئهم، وقرباً من السكان المحليين. فالإقليم أهل بالناس ومتحضر ولا سبيل إلى حل آخر، وأن أثر العرب التزول في جوانب البلدية وعلى السواحل.
- ⊕ وفي الحالات الأخرى رحلوا يصكرون على الشاطئ العربي من الأنهار الكبرى التي عسروها، ثم غدت هذه المصكرات النواة الأولى للمدن الكبيرة "الأمصار" التي

(١) كلود كاهن، تاريخ العرب والشعوب الإسلامية، ص ٢٢.
د. العربي، الإدارة، ص ١٣٦. د. الانتابري، تاريخ الدولة العربية، ص ٤٥٦.
كوك، للتطورات الاقتصادية، فصل من كتاب تراث الإسلام، ج ١، ص ٣٠٣.

خلت من غيرهم من الأقوام، أو التي كانوا هم العنصر المساند رغم ما وفد إليهم من الأمانتي ويسرعة فالحقة.

ينطبق هذا القول - ومنذ خلافة عمر - على البصرة والكوفة فسي العراق، والفسطاط في مصر. ومن هذه القواعد سوف تنطلق الحملات في عهود لاحقة وقد توزعت القوات العسكرية المراقبة في سوريا - منذ وقت مبكر إداريا وماليا على أربعة أجناد، أو مناطق لا تختلف تقريبا عن الولايات البيزنطية.

ومن البديهي أن يأخذ العرب بإدارة شؤون أنفسهم ومن معهم من السكان فاهتموا بشؤون " الحرب والصلاة " فأنشأوا أماكن للعبادة " للمساجد " وفق طراز للبناء لازال بسيطاً وأهتم العرفاء بالجيش في حين كان " القراء " يقضون الحماس الديني، يرددون على مسامع الناس آيات القرآن. وظل الخليفة رجلاً كسار الرجال لا يحجبه عن رعيته حجب، وأسفر في مدينة الرسول (حاضرة الخلافة) ونجم عن كل ذلك استقلال إداري واسع تمتع به " أمراء " الأمصار رغم الرقابة الصارمة من الخليفة.

• الأمصار (١)

تم تقسيم الدولة العربية الإسلامية في العهد الراشدي إلى سبعة أمصار، تمثل المراكز الإدارية الرئيسية، فهي أشبه بالمحافظات وإن كانت أوسع منها بكثير. وجاء عن عمر قوله: لا تجعلوا بيني وبينكم بحراً بل مصروها، أي اجعلوها على الحدود " المدن " ويقال أن عمر مصر الأمصار أي بناها.

قسم عمر الدولة إلى سبعة أمصار وكان ذلك في سنة ٢٠هـ وهي: المدينة، والشام، الفسطاط، والجزيرة، الكوفة، البصرة، البحرين. ولكون هذه الأمصار هي المراكز الإدارية الرئيسية أرسل إليها عثمان مصحفه المشهور (٢).

• الأجناد

كانت الشام أحد الأمصار السبعة إلا أن وضعها كان يختلف اختلافاً كبيراً لمواجهة الخطر البيزنطي المحقق باستمرار لقد كان خطراً الهجوم البيزنطي المعاكس يفرض على العرب في سوريا أن يكونوا في وضع قوي ومستقر إلى أقصى حد ممكن. وكان التدبير الإداري الحازم الذي أقامه عمر، توزيع المسكن والأراضي بين جميع المسلمين، وتقسيم مصر إلى (٤) مناطق عسكرية دعيت بالأجناد أسكنها عسداً مناسباً من أبناء القبائل التي ترتبط بينها صلةً قري، وتحملت مسئولية الدفاع عن المنطقة وعن مصر بأكملها. فلقرار الإداري لاحظ معي إنما يتكيف وفق متطلبات الوضع العسكري لأن الأمة في مجاهدة.

(١) كلمة مصر بفتح، فاعل الذين يقولون: بفتح الدار بالمصاهرة أي بحدودها (القيروان) بادي، فقاموس المحيط (١٣٤/٢). والفتاوى يقولون: عن كل بلد جامع يقام فيه الحدود، ويحله أمير ويجمع رساقية مصر. فالمصر في كل بلد حله الحاكم، وجمع إليه للدواوين، وكلت منه الوظائف وأضيفت إليه مدن الإقليم (المتقي)، أحسن التقاسيم في معرفة الأقاليم، ص ٤٧٧) لسان العرب ١٧٨/٥. فزمنشيري، لسان البلاغة، ص ٥٩٦.

(٢) أبو داود، لمصنف، ص ٣٤.

• إدارة شؤون الأمصار

أوضحت أن السيادة العليا في الإسلام إلى الله، غير أن الله لا يملس الحكم والإدارة، ويهد بهما إلى رسول الله، وقد ورث الحكم العرب " الخلفاء " سلطات الرسول كلها عدا النبوة، فلخليفة في الدولة العربية يملس سلطات " خليفة رسول الله " فهو رأس المجتمع السياسي، والملك لزم الدولة، وشؤون الإدارة، ولكن نظراً لسعة الدولة العربية، وصعوبة المواصلات لم يستطع القيام بهذا الواجب بنفسه، خاصة الأمكن البعيدة عن الحضرة " العاصمة " (١).

عمل الخلفاء على تعيين " الأمراء " وبعض كبار موظفي الدولة، للقيام بالمهام الإدارية في الأمصار مع الإشراف عليهم ومحاسبتهم وعزلهم ومصادرة أموالهم أحياناً (٢).

لقد أصبح تنفيذ القنون والإشراف على شؤون الإدارة في الأمصار بيد " الأمير " الذي يتمتع خلال أشغله منصبه شبه استقلال ذاتي، إلا أنه مسئول تجاه الخليفة ويوصل باسمه، والاعتراضات الموجهة ضد الأمير ترفع إلى الخليفة الذي كان يصغي إلى هذه الشكاوى شخصياً، أو يرسل محققين لدراستها والتحقيق من صحة مطوماتها (٣) أو يدعو الأمير إليه ليحقق معه في صحة المعلومات الواردة عنه (٤) وسلطات الخليفة في هذا الشأن مطلقة (٥).

وكان من سيرة عمر " أن يبلخ عماله بموافاة الحج في كل سنة للميامة ولنجزم بذلك عن الرعية ويكون لشكاوى الرعية وقت "، سياسته تنظيم قنوات الاتصال غير الرسمية.

وللخليفة وحدة حق اختيار من يشاء لأمانة الأقطار (٦) فهو الذي يعينهم ويعزلهم متى شاء (٧) وهو المسئول عن أعمالهم فهم خاضعون له ويصلون باسمه

(١) أدرك عمر صعوبة الإطلاع على أوضاع الإدارة لسعة الدولة، وإخفاء المعلومات عنه أصغ إليه " إنسى أعلم أن الناس حوائج تقطع دوني، أما عمالهم فلا يرفعوها إلي وأسامهم فلا يصلون إلي، سأسير إلى الشام فأقيم بها شهرين ثم أسير إلى الجزيرة فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى البحرين فالكوفة والبصرة والله لنعم الحول هذا. الطبري ٢٠٢/٥.

(٢) لم يكن عمر يشعر بالراحة التامة من أمراء الأمصار (طبري ٢٠٤/٥).

(٣) رفع أهل العراق شكاوى إلى عمر من ولاتهم منها شكوى على عمار بن ياسر (طبري ٦٥/٤) وشكوى لأهل مصر من عمر بن العاص.

(٤) الطبري ١٦٣/٦.

(٥) الطبري ٦٤/٣.

(٦) الطبري ١٦٥/٤. أنساب الإشراف ١٦٨/١.

(٧) أن المصطلح الشائع لحكام الأمصار هو مصطلح " أمراء الأمصار " أو " ولاية الأمصار " أبو يوسف، الخراج ١٤. الطبري ١٠٠/٣. أما حكام المدن فهم " ولاية المدن " (الطلي، تنظيمات البصرة، ١٠٦) والطبري يذكر: كان على كل عمل عامل يقصد بالعمل الوحدة الإدارية مهما صغرت، والمامل هو الموظف الإداري المسئول عنها (الدوري دائرة المعارف الإسلامية ٤٣١/٤ مادة أمير). ويذكر الطبري أن ابن الخطيب زار بلاد الشام، فعزل شرحبيل عن كل كور السواحل، فقل له شرحبيل: أعسن مسقط عزلتني يا أمير المؤمنين؟ فأجابته: لا إليك كما أحب ولكني أريد رجالاً أقوى من رجل (الطبري، ٦٤/٣).

وماداموا في الحكم فكل تمرد أو عصيان عليهم يعتبر كفته موجه ضد رئيس الدولة.
 من هنا كان للأمير مكانة خاصة باعتباره ممثلاً للخليفة الذي يعترف الجميع
 بمكانته المتميزة في الدولة على الناس جميعاً. هذا إلى أنه كان يرفع المصالح العامة
 للمجتمع ككل، وليس مجرد مصلحة قبيلة أو أسرة. ثم أنه كان يحفظ التوازن بين
 الضائل ويحدد الحقوق والواجبات بين الأشخاص والقبائل المختلفة لذلك لم يكن الأمير
 مجرد حكم بين الناس بل كانت له سلطة عليا، وهو في مصر " يامر فيقطاع " (١) ثم أن
 الأمير كان مسئولاً عن الإدارة العامة في مصر وما يرتبط بها من المقاطعات والكسور،
 والقرى والأرياف لمنطقة سلطته واسعة ويتمتع بسلطات تشريعية ملزمة للجميع.
 وبالإضافة إلى ما ذكرنا كان لبعض الأمراء ثروات واسعة وأموال عظيمة تحت
 تصرفهم (٢) أعانتهم على توسيع نفوذهم وتقوية مركزهم لما أسبغته عليهم من وجاهة
 اجتماعية ومنحتهم سطوة شخصية بالإضافة إلى سطوتهم الرسمية ولا ننسى أن بيست
 المال " الخزينة المركزية "، والرزق " الحوافز " والعطاء تحت تصرفه يهب منه ما يشاء
 ولمن يشاء (٣) وصار عرفاً إدارياً ونهجا سياسياً أن من عصى الأمير " أسخط الله
 عليه " (٤) وأسحق العقوبة، وليس هناك مصيبة أكبر من مصيبة من يطلبه الأمير " طلبه
 الأمير " (٥) أو يلوي فرداً هرب من سلطة الأمير وحكمه فهو يفتقر بحياته (٦).
 ويبارس أمير مصر مسئولياته الإدارية في مقره الرسمي للحكومة، المعروف
 باسم " دار الأمانة " (٧) الملاصق لقصره والقريب من " المسجد " وقد ذكر مثل هذا الدار
 في مصر (٨) والعراق (٩) واليمن (١٠) والمدينة. وقد قيل ليزيد بن المهدي مالك لا تبني داراً؟
 فرد عليهم منزلي " دار الأمانة " أو المسجن (١١).

(١) وكعب، أخبار القضاة، ٣٠٨/٢.

(٢) سادرس هذا الموضوع في: الرقابة الإدارية.

(٣) الحد الفريد، ٣٠٥/١.

(٤) الطبري، ١٩٨/٦.

(٥) الطبري، ٣٥٩/٥.

(٦) الطبري، ١٢٠/٦.

(٧) ياقوت، معجم البلدان ٤٢٢/٢. مادة: دار.

(٨) الكندي، الولاء والقضاء، ص ٣٦.

(٩) الطبري، تاريخ الطبري، حوادث سنة ١٧هـ، ج ٤٥/٤.

(١٠) ياقوت، معجم البلدان ٤٢٢/٢.

(١١) ابن عديريه، الحد الفريد ٤٢٢/٢.

• للمعيري، حياة الحيواني ٨٠/١ ونرد أن نذكر هنا أن في مصر توجد المؤسسات الإدارية التالية:-

• دار الإمارة، المقر الرسمي لحاكم مصر " أمير مصر ".

• المسجد الجامع، كمقر رسمي للقاضي.

• بيت المال. • دار صاحب الشرطة.

• دار صاحب السجن.

٤- الجهة الإدارية في الدولة " النظم الهرمي "

بصراحة لقد كان العرب بناء دول ورجالات إدارة جابهوا قروفا دولية ومحلية في غاية التعقيد فاحتوتوها ثم تجاوزوها نحو بناء مؤسساتهم الإدارية لقد ابتكروا إداراتهم الخاصة باحتياجاتهم.

ويستند الابتكار على ما نطلق عليه " نخل منظم " أو " هدم خلقي " فلما يبلغ المرء الشيء الجديد والأحسن عليه أن يطرح جانباً القديم وما يلي وما عفا عليه الزمن. وهذا ما أقممت عليه الإدارة العربية في العصر الوسيط وما تؤكد عليه الأدبيات الإدارية في العصر الحديث.

لقد جابهت حكام الأمصار، في إدارة شؤون أمصارهم مصاعب حقيقية كبيرة ومعقدة استعنتوا في سبيل السيطرة عليها بعدد كبير من الموظفين تلقوا رواتبهم من الدولة، فالإدارة العربية حولت الوظيفة إلى مهنة إدارية، وواقع الحال يؤكد أن عدد الموظفين الإداريين أخذ يتزايد بسرعة مع توسع الشؤون الإدارية وتعدد أعمال الحكومة.

١. الخليفة، رئيس الدولة ← ومقره الحاضرة، مدينة الرسول (ص)	مقره المدينة
٢. أمراء الأمصار ← المبيعة	مقرهم دار الإمارة وهي في مصر من الأمصار
٣. عمال الكور ← والرستاق	ينتشرون في كل الأقاليم
٤. موظفو الإدارة ←	مسئول بيت المال * صاحب السجون مسئول القضاة * صاحب الشرطة عمل الخراج * صاحب البريد * يفتش عن الجميع *

وسوف ندرس هنا الجهاز الإداري، الهرمي وموظفيه بإيجاز

• القاضي

لا يوجد موقف في الدولة يشارك الأمير سلطاته سوى القاضي للقاضي سلطة القضاء والحكم بين الناس كما يشارك الخليفة والأمير معا في سلطة الحكم في الخلافات التي تظهر حول القوانين ولكن الخلفاء والأمراء كانوا ينظرون غالبا فيما يتعلق بالقانون العام^(١) أما القضاة فكانوا ينظرون في القضايا المتعلقة بالأحوال الشخصية ومعاملات الأسواق.

(١) القانون العام: هو مجموعة القواعد التي تنظم الروابط التي تكون الدولة طرفا فيها، فهو ينظم من حملة ما ينظم علاقة الدولة بالأفراد من حيث تحديد نظام الدولة وسلطاتها ومن حيث إدارة المرافق العامة في الدولة واستقرار الأمن فيها (النهوري، أصول القانون، ص ٢٥٨).

كانت السلطة القضائية في الأمصار بين قطبين، الأمير والقاضي لكن لا ننسى أن تعيين القاضي وعزله كانا من اختصاص الأمير، فالأمراء هم الذين يولون القضاة^(١) لهذا سمي القاضي بقاضي الأمير^(٢) ولول قاض في الإسلام هو شريح ولاة الخليفة عمر، على قضاء الكوفة.

• صاحب الشرطة

ورد ذكر الشرطة في خلافة علي في مدينة الكوفة^(٣) وقد استعان بهم الأمير في ضبط شؤون الأمن والنظام ومطردة للصووص بالإضافة إلى الاشتراك في القتال مع الجيش في الحملات العسكرية^(٤) وكان الواحد منهم يتقاضى راتباً شهرياً قدره عشرة دنانير^(٥) والمسجون يتبع إدارياً صاحب الشرطة وكان في عهد عمر من القصب^(٦).

• العامل على السوق

ظهرت هذه الوظيفة في خلافة عمر^(٧) فهو الذي عين السائب بن يزيد عاملاً على سوق المدينة^(٨) أما في الأمصار فكان أمر التعيين من صلاحيات الأمير لأنه من موظفيه، وتختصر وظيفة العامل على السوق بمراقبة عمليات البيع والشراء والتحكيم في الخلافات التي تنشأ بين أصحاب المهنة، وقد يمارس سلطته أسي مراقبة تلاعب الصيارفة^(٩).

• عيون الأمير " المخابرات "

لجهاز المخابرات مكانة مهمة في الإدارة العربية وموظفي الجهاز من مختلف القبائل يعرفون كل ما يجري في البلد ولا يعرفهم أحد^(١٠)، ارتباطهم المباشر بالأمير وهو الذي يوزع عليهم المسئوليات ويحدد المهمات والواجبات المطلوبة ولهذا قيل: إنما ينظر الوالي فيما غاب عنه يعيون أهل الأخبار^(١١).

فالعين: هو الذي يبحث ليتجسس الخبر^(١٢) وقد استعان بهم الأمراء لرصد حركات المعارضة والقوى المعارضة للدولة^(١٣).

(١) الزبير، نسب قریش ٨٤. تاريخ بغداد، ٥٠٣/١٤.

(٢) الطبري ١٥٩/٧.

(٣) البغوي، ٢١٣/٢. الطبري ٤٨/٥.

(٤) لسان العرب ٣٣٠/٧. تستر شتين. دائرة المعارف الإسلامية ١٩٣/١٣ مادة: شرط.

(٥) السيوطي، تاريخ الطغاة، ص ٢٣٧.

(٦) البلاذري، فتوح البلدان، ص ٥٦٨.

(٧) الشافعي، الأم، ٤٠٥/٤.

(٨) ابن سلام، الأموال، ص ٥٣٣. ابن حجر، الإصابة في معرفة الصحابة ٣٣٤/٢.

(٩) يحشل، تاريخ واسط ١١٤.

(١٠) فتوح مصر وأخبارها، ص ٢٠٠.

(١١) الطبري، ٩٥/٣.

(١٢) فتوح مصر، ص ٢٠١.

(١٣) طبري ٩٦/٣.

٥- موظفو إدارة شؤون العشائر

بعد أن أُنجزت العشائر العربية معظم مهمات حركات التحرير واستقرت في أمصارها، صار ترتيب أوضاعها من أكبر مشكل الإدارة العربية المزمعة ولمسنين طويلة والأمير النجاشي والمفتكر هو من يستطيع ضبط شؤونها والسيطرة عليها. ولتحقيق هذا الغرض استحدثت في الإدارة العربية وظف ف خاصة بالعشائر مثل:-

• عريف العشيرة

وعريف العشيرة هو القائم بأمرهم، وهو سيدهم العارف بسياسة قومه وهو دون الرئيس يتعرف الأمير منه على أحوالهم^(١) فهو عين الأمير على العشيرة، والعرفاء حلقة الوصل بين الحكومة والعشائر وقد حلوا محل شيوخ العشائر وهم الذين يعدون أفراد العشيرة للخدمة العسكرية^(٢).

• مناكب العشيرة

لقد أوردت المصادر معلومات قليلة عن هؤلاء وقد وصفتهم بأنهم "رأس العرفاء"^(٣).

• نقيب العشيرة

النقابة وظيفته إدارية كالعرفاء والنقابة، معلوماتنا عنها قليلة ورد ذكرها في لسان العرب، فالنقيب هو كالعريف على القوم المقدم عليهم وينقب عن أحوالهم، لأنه ينقب عن مناهيهم ولكن من المتفق عليه أن الوظيفة إدارية تتعلق بشؤون العشائر^(٤).

٦- موظفو إدارة الشؤون المالية

تعتمد الأمور المالية في الدولة العربية على ضريبة الأرض، ضريبة الخراج، وقد تقرر إنشاء ديوان خاص يسمى "ديوان الخراج" وهو من أهم دواوين الدولة في الإدارة العربية، فهو مسئول عن تنظيم مالية الدولة ولعظم مسؤوليته أسندت إليه وظيفة الإشراف على الأمراء وإلى بعض كبار الموظفين الماليين^(٥). وقد تركزت دواوين الخراج في الأمصار على حالها كتكتب بلغات أجنبية بل أبقت الإدارة العربية حتى موظفيها من غير العرب في عصر كانت العرب لم تنزل تفصل السوف على القلم^(٦).

(١) الزمخشري، أساس البلاغة، ٤١٦. لسان العرب ٢٣٨/٩٢ مادة: عرف. الملي، تطبيقات البصرة،

١١٨. شعبان، صدر الإسلام، ص ٩٥.

الانباري، تاريخ الدولة العربية، ص ٤٧٧.

(٢) الكندي، اللواة والقضاء، ص ٣٢٥.

(٣) لسان العرب ٧٧٣/٢ مادة نكب.

(٤) لسان العرب ٧٧٠/٢ مادة نقب.

(٥) فتوح مصر وأخبارها، ص ٨٦.

(٦) الجيشاري، الوزراء والكتائب، ص ١٧.

وبالإضافة إلى ديوان الخراج كان هناك ديوان العطاء يكتب بلفة عربية وهو الذي أمر عمر بتدوينه وتنظيم وتوزيع العطاء فيه " الحوافز المالية " على جميع المقتلين بالإضافة إلى وجوه الناس^(١).

لقد وزع عمر أموال العطاء على الناس حسب الأولويات فكلت تأتي أسرة الرسول في رأس القائمة، ثم يأتي أصحابه تبعاً لقدم إسلامهم، وهكذا حتى تصل القائمة إلى النساء والأطفال بل والموالي من غير العرب ممن اعتنقوا الإسلام منذ عهد مبكر^(٢).

• حوافز العطاء

لقد خص عمر المقتلين الأولين بالأفضلية في العطاء وكان يوزع على الناس سنوياً، تصل مبالغه إلى نوره^(٣) وقد يلجأ الخليفة إلى زيادة العطاء لمن يبلي بلاء حمداً في الجيش أو في الإدارة، والحد الأعلى للعطاء ٢٥٠٠ درهم بينما وصل أدنى العطاء إلى ٢٠٠ درهم وهو يطابق الحد الأدنى لتكاليف المعيشة آنذاك^(٤) وشرف العطاء يناله من يقدم خدمة للدولة، تنال رضى المسؤولين^(٥).

• موظفو دار الرزق

الرزق يشبه العطاء أول من فرضه عمر، وكان يوزعه على الناس فسي كل شهر^(٦) للنساء والرجال الأمراء والمماليك^(٧) مائته الأساسية الغذاء خاصة الحنطة^(٨) حسب حاجة الفرد للاستهلاك الشهري. وتخزن الأطعمة فسي " دار الرزق " يوزعها موظف يتولى هذه المهمة^(٩).

ويحفظ البلاذري رواية طريقة عن الطريقة التي حدد فيها عمر رزق العائلة الواحدة " أمر بجريب من طعام فعجن ثم خبز، ثم ترد بزيت، ثم دعا بثلاثين رجلاً فلكلوا منه غذاء لهم، ثم فعل ما يعنى مثل ذلك فقال: " يكفي الرجل جريبين كل شهر، فكان يرزق الناس جريبتين كل شهر"^(١٠).

• رواتب موظفي الإدارة

في العهد الراشدي أصبحت الوظيفة مهنة إدارية ورواتب الموظفين شهرية، أما رواتب الأمراء فلها مخصصات إضافية عالية^(١١). ويبلغ الشرطة ثم رؤساء مؤسسات الدواوين المالية. وإذا تقلد الموظف أكثر من وظيفة تدفع له رواتبه كاملة،

(١) الزبيرى، نسب قريش ١٥٥. تاريخ الخواري ١٤٠/٢.

(٢) الطبري ٦١٥/٣.

(٣) الطبري ٢٤٥/٤.

(٤) د. الطي، تنظيمات البصرة، ص ١٥١.

(٥) الطبري ١٦٤/٦.

(٦) البلاذري، فتوح البلدان، ص ٥٦٤.

(٧) سنو، تاريخ العرب ٦٨.

(٨) أنساب الأشراف ١٩١/٥.

(٩) الطبري ١٨٤/٧.

(١٠) فتوح البلدان ٥٦٤.

(١١) تاريخ الخواري ٢٢٢/٢.

تدفع من بيت المال وللأمير أن يشجع موظفيه بإعطاء الحوافز لهم، كما يمنح أحياناً بعض المحظوظين جوائز ثمينة تكفيه معيشة سنين^(١).

٧- الخزينة المركزية ومواردها المالية "بيت مال المسلمين"

في العهد الراشدي انصبت في خزينة الدولة "بيت المال" ملايين، لا تعد ولا تحصى من مختلف الموارد المالية ولا تنسى أنها موارد من مدن وأقاليم الإمبراطورية المسماة والبيزنطية ولهذا أمر عمر بإتشاء مؤسسة مالية تعتمد عليها الدولة في إيراداتها ومصروفاتها وقد تولى المهمة عدد من الموظفين في الشؤون المالية، نذكر منهم:-

مخازن بيت المال، بيده مفتوح الخزينة المركزية^(٢)
مكتاب بيت المال، مهمتهم تسجيل حساباته^(٣). بعضهم يدوم في دأبرته حتى الليل على ضوء الشموع لكثرة الحسابات^(٤).
محرر بيت المال.

الموارد المالية للخزينة المركزية^(٥)

- ١- أموال الزكاة والصدقات.
- ٢- أموال عقود الصلح مع المدن.
- ٣- الخناتم.
- ٤- الفبيء.
- ٥- الجزية.
- ٦- الخراج.
- ٧- الصوافي.
- ٨- العشور.

٨- الرقابة الإدارية

ومن الطبيعي وقد صبت هذه الموارد المالية من مختلف الأمصار الإسلامية والتي ضاقت بها بيوت المال في مختلف الأمصار، نقول من الطبيعي أن تكون الرقابة الإدارية في غاية البقطة فقد تكسدت الثروات بعض الأمراء، من هنا كانت الرقابة بالوسائل التالية:-

(١) فتوح مصر وأخبارها ٢٣٥، ٢٣٦. الولاة والقضاة، ص ٣١٧.

(٢) البيلانري، أنساب الإشراف، ٥٨/٥. العقد القويذ ٣٠٥/١.

(٣) قطري، ١٦١/٥.

(٤) قطري، ١٦٣/٥.

(٥) لود أن تشير إن هذا البحث واسع في موطاته وقد أخذ جزاً كبيراً في كتب التاريخ يمكن أن يراجع فيها، بتوسع موطاتها المالية والإدارية وبالإضافة إلى هذه المصادر فهناك مراجع: د. علي، دراسات في الإدارة ص ١٣٦. كلود كاهن: تاريخ العرب والشعوب الإسلامية، ص ٢٢. الأنياري، تاريخ الدولة العربية، ص ٤٧١-٤٨٦.

• رقابة الرأي العام

كان الرأي العام في الإسلام وفي الأمصار خاصة شديد المراقبة للولاة خاصة فيما يتعلق بالثروة والمال وقد شجعهم عمر على هذا الاتجاه فقال للناس: " أيها الناس إني والله ما أبعث عليكم رجال ليضربوا بأشاركم ولا ليأخذوا أموالكم ولكن أبعثهم إليكم ليعلمونكم دينكم وسنة نبيكم فمن فعل به سوى ذلك فليرفعه إلي ... " .

ورفعت إلى عمر مباشرة معلومات عن ثروات كبار الولاة فاستدعاهم للتحقيق منهم: أبا هريرة أمير البحرين، وعمر بن العاص، وعبدالله بن عمر، وزيد بن أبيه وإزاء هذا الثراء سن عمر " مقلسة الصال " وأخذ من هؤلاء نصف ثرواتهم أودعها بيت المال " الخزينة المركزية " (١).

وكان اتصال الخلفاء بالناس ومعرفتهم ما يدور في الأمصار أما عن طريق وفود الأمصار إلى المدينة أو موسم الحج ، حيث يجتمع الخليفة بوجهاء الناس وعلمتهم فلا يترك صغيره ولا كبيرة في المصر إلا ويسأل عنها (٢).

وبالإضافة إلى الرأي العام فقد كانت عيون الخليفة ترفع له التقارير عما يدور في الأمصار ولقد دهش سعد بن أبي وقاص وهو يقرأ أوامر وتوجيهات عمر في الحرب، وكأله على علم ب دقائق الأمر، ثم تبين لسعد أن عمر يستقي معلوماته من رجال في الجيش لا يرفعون الأخبار إلا للخليفة لأنهم " عيونهم " (٣).

٩- توحيد الإدارة

إن أكبر التطورات العالمية في العصر الوسيط هو ظهور الدولة العربية الإسلامية على المسرح الدولي، دولة عظمى صاحبة القرار الرصين ورائدة التوحيد، توحيد جميع الأراضي الإسلامية في الفارتين آسيا وأفريقيا بالإضافة إلى أرمينيا. وقد توفرت في الدولة، وفي الإدارة عوامل التوحيد وهي:-

• الدين الإسلامي

لقد حول الإسلام كل الشعوب والأمم والقبائل، إلا أمة واحدة وهل محل كثير من الأفكار والعقائد القديمة المتنوعة، فكان من أهم عوامل التوحيد وأشملها حيث أمتد أثره إلى كافة الأرجاء بما فيها من البوادي والقفار والسهول والجبال صار جميع الناس سواسية.

• وحدة السلطة المركزية العليا

قامت الدولة على مبدأ عام واحد هو جعل كلمة الله هي العليا، مسلطة عليا مركزية تهيمن على الدولة وتوجه إدارتها وتتركز هذه السلطة العليا بيد الخليفة يساعده عليا رجال يختارهم للاستشارة وللقيادة وللإدارة، وكان كافة الخلفاء من قرينش، قنسي

(١) الانباري، تاريخ الدولة العربية، ص ٤٦٩.

(٢) الطبري، ٣ / ١٢٠.

(٣) الطبري، ٣ / ٢٧٩.

عرف رجالها بخبرتهم في إدارة الشؤون العامة، ونظرتهم الواسعة، كما كان حول الخلفاء الصحابة الذين رافقوا الرسول وأعتوه في تأسيس دولة الإسلام وكتبوا قد تفرّبوا بالفكر الإسلام التي تدعو إلى نظرة عافية تسمو فوق المصالح الشخصية.

• اللغة العربية

اللغة العربية هي لغة القرآن والفرائض في الإسلام لغة القوم الذين ظهر منهم الرسول، والخلفاء والصحابة والقادة، لغة من قتل دفاعاً عن الإسلام واستشهد في سبيله. وبفضل ما فيها من شعر وحكم فقد كانت مستودع الفكر العربي القديم، ينهل منه العرب ما شاؤوا ولذلك اعتزوا بها كما اعتز بها غير العرب فكثرت بذلك من أقوى عوامل التوحيد في الفكر والإدارة والسياسة.

• مبدأ الحرية

العرب يعشقون الحرية، فلما أسلموا ازداد تمسكهم بها، فساعدت هذه الحرية على تعدد التيارات الثقافية والنشاط الفكري، كما ازداد التنقل بين الناس في أرض الإسلام وبذلك ظهرت على ممر الأيام أفكار ونظم ساعدت على التوحيد.

الفصل الرابع

الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية

"العصر الأموي" (٤١ - ١٣٢ هـ)

وأعلم أن معاوية كان مربي دول وصالح أمير وراعي مملك أبتكر في الدولة إنشاء لم يسبقه أحد إليها منها : أنه أول من وضع الحشم للملوك ، ورفع الجراب بين أيديهم ، ووضع المقصورة التي يصلي الملك أو الخليفة بها في الجمع منفردا من الناس وذلك لخوفه مما جرى لطي فصار يصلي منفردا في مقصورة فلذا سجد قلم الحرم على رأسه بالسيوف وهو أول من وضع البريد لتوصيل الأخبار بسرعة.

لين طباطبـه - الفخري في الأداب السلطانية
ص ١٠٦

١- الكيان السياسي للدولة الأموية

ولي الخلافة معاوية بن أبي سفيان سنة ٤١ هـ ، وتتبع بعده خلفاء من أولاده ، ثم من الأسرة المروانية ، ولقد نقل الأمويون حضرة الخلافة إلى دمشق في بلاد الشام. وأصبحت الخلافة منذ أن وليها معاوية ورثته محصورة بالبيت الأموي لا يتولاها إلا رجل منهم ، وكان هذا الحصر أمرا جديدا وتطورا ظاهرا جعل ابن خلدون يرى بأن الخلافة أصبحت ملكا أي انقلبت من الطابع الديني العالمي إلى الملك المحدود النطاق.

لقد جوبهت الورثة في الحكم بمعارضة قوية خاصة في الحجاز ، أهل الحجاز مالوا إلى الشورى ، ولقد قاتلوا إلى جانب عبدالله بن الزبير على هذا الأساس ، فكان ابن الزبير يدعو إلى الشورى. وإذا كانت الحجاز قد قبلت تيار الشورى فإن دمشق بقيت في هواها مع " الورثة " (١) ، فهي " دار الملك ومنزل الخلفاء " (٢) صحيح أن دمشق بايعت ابن الزبير وبايعت معها معظم بلاد الشام سوى الأردن (٣) إلا أن بيعتها هذه كانت بسبب فراغ المسرح السياسي في الشام من شخصية أموية قوية ، تلتف حولها بقية القوى فلما برزت هذه القوة متمثلة بمرwan بن الحكم (توفي سنة ٦٥ هـ) اجتمعت أمامها كل الطبقات لتفرض وجودها وسلطانها فتلاحقت الأحداث سريعة مترابطة بعد بيعه مروان بن الحكم ، ثم تقلد عبدالله بن مروان الخلافة والذي نجح فسي القضاء على جميع حركات المعارضة فيما عدا الخوارج.

وفي هذا المسمى وفقى عبدالله في استخدام القادة الأقذاب ومن أشدهم الحجاج الذي ولي العراق فاستبد به فكان مرهوب الجانب.

وقد تماسك الكيان السياسي للدولة الأموية حتى سنة ١٠٠ هـ لكن عوامل

(١) المسعودي ، مروج الذهب ، ٩٠/٣ .

(٢) تاريخ الخلفاء ٣٤١/٣ ، طبري ٥٠٣/٥ .

(٣) مروج الذهب ٩٣/٣ .

الضعف الداخلي كانت أقوى رغم محاولات عمر بن العزيز (٩٩-١٠١هـ) إيقاف سرعة التدور ، الأمر الذي ساعد بني هاشم ، الطويعين والعماسين على قيادة المعارضة السرية المنظمة التي أعلنت الثورة من خراسان وزحف حتى وصلت جيوشها العراق سنة ١٣٢هـ وهزمت آخر خلفاء بني أمية مروان بن محمد في معركة الزاب المشهورة.

٢- توسيع المجال الإداري في العصر الأموي

يذكر ابن الطفطفا " كانت خلافة بني أمية قد عظمت وتغخم أمرها وعرضت ممتلكاتها ^(١) وهذا للتوسع شمل عدة جبهات خاصة الجبهة البحرية فقد نجح الأمويون في بسط سيادة العرب على قبرص سنة ٦٠هـ ^(٢) وردوس ^(٣) سنة ٥٢هـ ، وكريت ^(٤) وأرواد ^(٥) كما نجحوا في مهاجمة صقلية ^(٦) وثبثوا مواقعهم في أرمينيا ^(٧)

ولعب القائد العربي عقبة بن نافع الدور العسكري الفذ - في تحرير المغرب العربي - ابتداء من تونس والتي بني في القرب منها مدينة القيروان كقاعدة عسكرية لحكمة. لكن الروم وحلفائهم من البربر أوقفوا زحف عقبة ثم تأمروا على حياته سنة ٦٣هـ ^(٨).

وقد تابع موسى بن نصير تقدمه في المغرب فوصل إلى القيروان سنة ٨٥هـ فاستكمل تحرير المغرب برمته وصارت القيروان مركزا إداريا له تدار منها شؤون المغرب ^(٩).

وبدلت عدة محاولات منذ خلافة معاوية في فتح القسطنطينية لكنها فشلت، لكن هذا الفشل ما لبث أن تحول إلى فوز عسكري سالح في فتح بلاد الأندلس سنة ٩٢هـ. ومن أوروبا زحفت الجيوش نحو بلاد السند في الهند وكان بطل الفتوح محمد بن القاسم الثقفي - ثم توجهوا إلى بلاد ما وراء النهر فدخلوها ومدوا سلطانهم حتى حدود الصين ، وكان قتيبة بن مسلم الباهلي بطل هذه الفتوحات حيث توغل في آسيا حتى قرب من الصين ^(١٠).

توسعت الدولة العربية إلى أقصى حدودها في العصر الأموي الأمر الذي جعل

(١) الفخري في الآداب السلطانية ، ص ٢٩ .

(٢) البلاذري ، فتوح البلدان ٢٧٩/٢ . دنلوب ، دائرة المعارف الإسلامية ٢٨١/٦ مادة قبرص .

(٣) البلاذري ٢٧٩/٢ دنلوب ، دائرة المعارف ، روض ٢٨١/٦ .

(٤) دنلوب ، دائرة المعارف ، ٢٨١ / ٦ .

(٥) لرواد ، قريبة من بحر مرمرة ، جزيرة روجيه ، بروكلمان ، تاريخ الشعوب الإسلامية ، ص ٦٢ .

(٦) د. الدورتي ، نقي ، صقلية ، ص ٢١ .

(٧) شترك ، دائرة المعارف الإسلامية ٦٧/٣ . مادة : أرمينيا .

(٨) استشهد عقبة سنة ٦٣هـ ، بعد أن خلع من معركة بطولية عنيفة .

(٩) تاريخ أفريقيا ، ص ٦٩ .

(١٠) طبري ٥٠١/٦ ، حولت سنة ٩٦هـ . ابن الأثير ، للكلل ١٣٥/٤ بلغ قتيبة قريب الصين إلى كاشغر قاعدة تركستان .

هذا التوسع يربك أكبر القيادات الإدارية في العالم لكن العرب وما عرفوا به من تسامح السيسمة ومرونة المواقف وحرية الفكر جعلوا هذه الشعوب تنفك حولهم وتدين بسلولاء لحكمهم.

لقد ضموا ممتلكات رومانية في الشمال الأفريقي وممتلكات القوط في الأندلس وممتلكات الترك في آسيا الوسطى وفي بلاد ما وراء النهر بالإضافة إلى أرض المسند من بلاد الهند.

فالمسألة الإدارية هنا في غاية التعقيد وبلمس الحلقة إلى جهاز إداري متماسك وقوي يستوعب كل هذا التنوع في الحياة الإدارية لهذه البلدان كما يستوعب تنوع عادات الشعوب وتقاليدها وأعرافها وأنماط حياتها.

لقد جابه العرب صعوبات حقيقية في فتح هذه البلدان أولا وفي إدارة شؤونها المحلية والمالية ثانيا وفي ضبط الاستقرار السياسي فيها ثالثا.

لم تكن المسألة سهلة قط ، خاصة في بلاد ما وراء نهر جيحون فقد كانت هذه البلدان مجموعة إمارات ، لكل منها أميرها الخاص وإدارتها الخاصة ، مثل إمارة طغرلستان ، صفغيان ، الصغد ، سمرقند ، فرغانة ، اشروسنة ، الشاش بخارس وترمسذ وكاشغر وجميعها مأهولة في السكان في مدن وقرى عمره وكثيرة وسكانها : الترك ، الصغد ، الهبطله ، الديلم مع ديات متعددة منها الوثنية ، كالمانيه ، والزراوشستيه ، بالإضافة إلى البوذية^(١).

٣- توحيد الإدارة العربية في جميع البلاد

هنا تبرز أهمية القيادة واتخاذ القرارات الصعبة بعد استيعاب الظروف واختيار القرار البديل عن كل البدائل! والقرار الذي سوف يتخذ هنا في مجال الإدارة العربية لا يشمل مصنع من المصانع ولا بلد من البلدان بل يشمل إمبراطورية مترامية الأطراف سالت فيها على مر التاريخ عدة أنظمة للحكم والإدارة ، كما تنوعت فيها الأعراف والأعراف والمذاهب والديانات واللغات والعملات فلابد من قرار بؤطر كل هذا التنوع بوحدة إدارية تشمل كل بلدان الإمبراطورية العربية قرارا يجعل كل هذه الأنماط الإدارية المحلية وبكل تنوعها نمطا إداريا واحدا وتخضع جميع البلدان إلى تعريب الإدارة وتوحيدها لغة واحدة ، وسجلات إدارية واحدة ، وسلطة مركزية واحدة ، وضرائب مالية موحدة تشمل الجميع^(٢).

لقد تركت الدواوين "السجلات الإدارية للدولة" في الأماص على حالها ، كتكتب بلغات أجنبية ، وحالها في ذلك حال كل المؤسسات الإدارية المحلية ، لقد تركت الدولة العربية للمراكز الحضرية والمدن المفتوحة إدارتها ونظمها المتباينة بسل أبقت حتى موظفيها من غير العرب^(٣).

(١) الأتباري ، تاريخ الدولة العربية ، ص ٤٠٤ وما بعدها.

(٢) دوفيك ، الحضارة الإسلامية ، ص ٤٢ .

(٣) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص ٢٠٢ .

لكن بعد أن أستكمل العرب مجدهم العسكري ، تفرغوا لتوحيد المجال الإداري الكبير ، بتعريب جميع الدواوين وصك جميع النقود باللغة العربية وتحويل جميع الموظفين الأعلمج تدريجيا إلى تعلم اللغة العربية واستخدامها في مجالاتها. وبذلك : " انتقل العرب من غضاضة البداة إلى رونق الحضارة ومن سذاجة الأمية إلى حذى الكتابة " (١).

إن هذه التدابير الإدارية التي اتخذها عبدالملك قد استهدفت نشر لواء العروبة والإسلام على نحو واسع مما تم في عهد معاوية ، لقد نظر عبدالملك في لغة الإدارة الرسمية فوجد أجهزة الدولة بين أيدي موظفين نصارى وزرادشتيين، ولن يزول هؤلاء الإداريون إلا بعد حقبة طويلة من الزمن لكن سيدهم أراد أن يتلفهم كيف يتكبرون الشؤون الإدارية؟

ولا يمكن حل جميع المسائل التي جابهت الإدارة الأموية في عهد خليفة واحد، ومن هنا كان التطور في المؤسسات الإدارية قد استمر طيلة عهود الخلفاء الذين تعاقبوا على رئاسة الدولة بعد عبدالملك بن مروان وهذا ما سوف نتناوله في الصفحات القادمة.

٤ - التنسيق والتنظيم بين مركز القرار "العاصمة" والأطراف "الأمصار"
خلقت القيادة الأموية ، ديناميكية جديدة في الإدارة وذلك من خلال التنسيق بين المعلومات والمساءلة واستثمار العلاقات الإستراتيجية "أو الموارد البشرية".

وعلى الرغم من وجود القيادة المركزية في دمشق فإن القيادة التالية في التسلسل الهرمي قيادات الحكام في الأمصار أقنموا على سلسلة من الإجراءات الإدارية كان يربط بعضها ببعض رباط قوي ، برغم أن السيطرة والقيادة المركزية ظلت قائمة ترافق ما يجري من بعيد وباستمرار ، وقد نجحت في إعطاء تلك القيادات القدرة على المناورة مما أعطاهم قدرا أكبر من المرونة. مع أن هذه السياسة الإدارية كانت تتطلب وسائل اتصال ومعلومات بين العاصمة " مركز القرار " و "الأمصار" الميدان الفعلي للتنفيذ. إن ظهور الدولة العربية في العصر الوسيط خلق اقتصادا للعالم أخذا في التغيير المستمر ، والوحدة السياسية التي استمرت لمدة أكثر من ٢٠٠ سنة أخذت تخلف وحده في السوق ، وحده في الاقتصاد الإسلامي ، هذا التغير شمل على نحو سريع للغاية الدول المجاورة في اتجاه التعليس الخاص بهذا العالم الجديد.

لقد كان لخطوة تعريب النقود وتعريب السجلات الإدارية والكوادر الإدارية القديمة فرصة ذهبية للإدارة الأموية أن تصل بديناميكية جديدة ، بديناميكية من يصرف كل شيء في الجهاز المالي وإذا كانت النقود الحديثة قد اخترقت العالم بأسره في أقل من قرن وأحدثت تغييرا شاملا في حياة الناس وتطلعاتهم فيمكننا أن نفترض في اطمئنان أن المعلومات يمكن أن تتوغل في أي مكان. أن المعلومات " تعني نوعا جديدا من الإدارة " (٢) فهي تتحرك في كل مكان وتنتشر آثارها في كل مكان.

(١) ابن خلدون ، المقدمة ، ص ٤٣٢ .

(٢) دلائر ، الإدارة للمستقبل ، ص ٤٩٩ .

وقد تسأل هل ثمة صلة بين الإدارة العلمية في العهد الأموي والإدارة الحديثة التي يتحدث عنها دراكر ، وأنا أقول لك ما قاله المثل الفرنسي ، أنه نفس التنبيذ ولكن بقوارير جديدة وأعيد وأكرر ما قاله دنكان : " الرحلة طويلة ، ولكن المسار مشوق ومثير والذين سيستمرون سيحصلون على أدراك أعمق للسرث الذي يستمد منه المديرون في يومنا هذا ما يحتاجون إليه ، ومعرفة أفضل بديافته وسيديكون كم هو صغير ذلك القدر من الإدارة هو فعلا جديدا ، وإلى أين يحتفل أن تمضي بنا كل هذه الأفكار في الإدارة. أنا لست واحدا من أولئك الذين يعتقدون أنه لا جديد تحت الشمس ولكن سوف يتضح لنا تملما أن الكثير مما يعرض على أنه جديد وفوري لا يدعو على أن يكون امتدادا لأفكار طورت في مكان وزمان آخرين. إن الكثير مما هو صحيح ليس جديدا والكثير مما يقال أنه جديد ليس صحيحا فعليا أن تكون حزينين وعلمنا أن ننقسم بالموضوعة في تقييمنا كل شيء من هذا " (١).

ثم يقول دنكان أن ما ورثناه عن الأسلاف أعظم مما خلفه تيلور وماليو إليه يفوق ذلك من حيث أن تراثنا وقيمنا هي التي تجعل استمرار التقدم أمر ممكنا (٢). وأنا أدرك كما تدرك أنت أن دنكان يقصد ما خلفه أسلافه من اليونان والرومان فلماذا لا نلتفت بالدرس والتمحيص بما خلفه أسلافنا في الإدارة العائسة يوم داروا إمبراطورية كبيرة وأكبر بكثير من الإمبراطورية الرومانية واليونانية. إن الدراسة المتمتعة في التاريخ العربي الإسلامي وفي العهد الأموي منه يدرك عظمه ذلك المسار الإداري للحكومة الأموية. والتي قلت ووجهت من دمشق كل هذه الأقاليم فلتتأمل قيادتها ؟! ولنبدا بالدواوين " المجلات الإدارية " .

فقد أوجدت مؤسسة الدواوين طائفة من الموظفين المتخصصين تشبه الطبقة الاجتماعية المظقة والدائمة ، بينما يتغير الخلفاء والأمراء باستمرار. لقد دونوا بالتفصيل كل ما يتعلق بحسابات الدولة وماليتها وفق أصول تقنية لا يعرفها إلا الكتاب مما يضمن لهم احتكار الوظيفة والهيمنة على الشؤون المالية والحسابية للدولة. صار هؤلاء الكتاب وسجلاتهم " روح الإدارة العربية " والطائفة التي تسير بموجبها مكنة الدولة لضبط الإيرادات والتفقات معا ولمكانتهم هذه ارتقوا في السلم الإداري الهرمي للحكومة الأموية إلى مرتبة الوزير ، فالكتاب في العصر الأموي يوازي الوزير في العصر العباسي ومن طبقة الكتاب هؤلاء أتبع " نظم الوزارة " في العصر العباسي ولعب الدور الأساسي في الإدارة العامة.

(١) دنكان ، أفكار عظيمة في الإدارة ، ص ٢٦ .

(٢) أفكار عظيمة في الإدارة ، ص ٣١٢ .

٥- الدواوين " الجهاز الإداري للحكومة "

ديوان الخراج

من أهم دواوين الدولة أن لم يكن أهمها جميعا فهو مسئول عن تنظيم مالية الدولة فيما يختص بشؤون ضريبة الأرض ولعظم أهمية هذا الديوان أسست وظيفة الإشراف عليه إلى الأمراء^(١).

ديوان الخاتم

ورث معاوية من البيزنطيين إدارة قابلة للحياة والتطور في بلاد الشام ، نجح بمهارة متقنة بتحويل مؤسساتها إلى جهاز إدارة إمبراطورية ولم تكن المهمة سهلة ولم يكن هناك ما يكفي من العرب المدربين تدريباً ملائماً تتسلم وظائف الجهاز المعقد لكن المحاولة استمرت بنجاح وعلى الأخص ذاتها سار عبد الملك بن مروان. وفي نطاق هذه السياسة قام معاوية بإنشاء ديوان الخاتم^(٢) وهو أول من اتخذ^(٣)، يشرف عليه موظف يقوم بنسخ أوامر الخليفة وإيداعها هذا الديوان " فإذا صدر توقيع من الخليفة بأمر من الأمور أحضر التوقيع إلى ذلك الديوان وأنبث نسخه فيه وحزم بخيط وختم بشمع بخاتم صاحب رئيس الديوان "^(٤).

ديوان الصدقة

يتولى هذا الديوان الإشراف على توزيع أموال الزكاة على مستحقيها وفق أحكام الشريعة^(٥).

ديوان الطراز

يشرف هذا الديوان على معامل الدولة ومصانعها المختصة بنسج الألبسة والأقمشة التابعة للمؤسسات الإدارية المختلفة.

ديوان الرسائل

هذا الديوان من أهم دواوين الدولة في الإدارة يهتم بأمر البريد^(٦) فيشرف على الرسائل المتبادلة بين رئيس الدولة في دمشق والأمراء والصال في الأقاليم وكان المسئول عن هذا الديوان أحد أفراد الأسرة الحاكمة لعظم أسراره وخطورة معلوماته^(٧). فمهمة الديوان هذا مهمة " الرقابة الإدارية " وصاحب الديوان أو أحد موظفيه قد يتولى مهمة التحقيق أو التفتيش الإداري في مدينة من المدن ، كبخاري في آسيا الوسطى ، يدقق كل الحسابات ولا يرفع تقريره إلا إلى الخليفة.

(١) فتح مصر وأخبارها ، ص ٨٦ .

(٢) الفخري ، ص ١٠٧ .

(٣) الجهنياري ، الوزراء والكتب ، ص ١٥ .

(٤) الفخري ، ص ١٠٧ .

(٥) الجهنياري ، ص ٣٨ .

(٦) الجهنياري ، ص ٣٨ .

(٧) ابن خلدون ، المقدمة ، ص ٤٣٦ .

وقد يستدعي الخليفة أحد الصل إلى دمشق ومعه نخبة من وجوه البلد يسألهم عن عاملهم فيعطون رأيهم بحرية يعقب عليها الخليفة بقوله : " أسمع ما تقول فبك رعيته ^(١) .

الإدارة الأموية مركزية ولا مركزية ، كيف يحل هذا الإشكال ، هي مركزية في قنوات الاتصال والمعلومات بين رئيس الدولة في دمشق والحجاج في الكوفة لكنها لامركزية بين الحجاج أمير البصرة وبين مختلف الصل الذين ولاهم على مختلف الولايات والأقاليم والمدن.

هؤلاء أغلبهم من أهل البلاد المفتوحة هم أعرف سكانها بأوضاعها من هنا ، أعطتهم الإدارة العربية حرية الحركة والتعامل مع المستجدات بغرض الاستقرار الإداري والسياسي. مع هذا فهؤلاء معرضين أحيانا للمسئلة أمام الخليفة مباشرة عن طريق المحكمة الإدارية التي سميتها المصادر " محكمة المظالم " .

٦- محكمة المظالم " المحكمة الإدارية "

ويسمى بها بعض المؤرخين " المحكمة الإدارية ^(١) " أو " مجلس الدولة " وهي من أعظم ما نظمته الإدارة العربية لسماع شكاوى الناس وقظلماتهم.

في الشريعة الإسلامية أن الله لا يظلم أحدا هو تعالى : " لا يظلم مثقال ذرة ^(٢) " لكن الناس ينظلمون مع بعضهم وقد أوجدت الحكومة سلطة القسوتون لتحكم بموجبها بين الناس ، وعينت مجموعة من الموظفين لتطبيق القسوتون والحكم في منازعات الناس بمقتضى أحكامه منهم : الخليفة ، الوزير ، الأمير ، القاضي ، صاحب الشرطة ولكن السؤال هنا ما الصل لو أوقع هؤلاء الظلم في الناس ؟ لمن الشكوى هنا؟ ومن يرفع الظلم الذي وقع ؟

في تاريخ العرب ظهرت مؤسسة إدارية تلبى هذه الحاجة ، وقد ظهرت وتنامت ثم تكاملت في العصر الراشدي والأموي هذه المؤسسة كانت تنظر في شكاوى الجماهير من رجالات الإدارة في الدولة وحتى من رئيس الدولة نفسه ، أو أحد أفراد أسرته والمقربين إلى قلبه ومن هم تحت حماية خيمته ^(٣) والمعلومات تؤكد إن الإمام علي أعطاهما جل اهتمامه ، فقد أمر بتشيد غرفة فيها شبك حديد ، يرمى فيها الناس عرايضهم من خلال النافذة ، يدخلها بنفسه ليلا يقرأ المظالم ويحكم فيها ^(٤) ولكنه لم يحدد يوما معنا للتظنر في هذه العرايض وأنا له ذلك!

(١) فتوح مصر وأخبارها ، ص ٨٦ .

(٢) Schacht , An Introduction to Islamic Law p. 220

(٣) راجع المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم ، ص ٦٢٠ ، مادة : يظلم.

(٤) الطبري ٣٨٧ حوادث سنة ١٠٦هـ . الماوردي ، الأحكام السلطانية ، وهو أحسن من درس هذه الحكمة ، ص ٧٥ وما بعدها.

(٥) المقديري ، الخطط ٢٥٧/٢ . الخطيب ، تاريخ بغداد ٣٠٩/٩ .

في العهد الأموي ومنذ خلافة معاوية نشطت الحكومة للنظر في حاجات الناس وشكاويهم ، وكان شعار معاوية وهو ينظر في مثل هذه المظالم "انصفوهم"^(١) ولقد وظف البريد المهمة حمل رسائل الناس إليه يقرأها بنفسه كما عين موظفا خاصا بالمشاور يتجول في مجالسهم يسجل حاجاتهم ومطالبهم وشكاويهم من الموظفين ثم ترفع إليه^(٢).

أما عبد الملك بن مروان فقد خصص لها يوما معينا في كل أسبوع يجلس مجلس المظالم ، يقرأ العرائض ويستمع لهموم الناس وشكاويهم من إدارة موظفيه في أجناد الشام والعراق ، ويصدر فيها حكمة الفوري^(٣) وإذا شكل عليه حكما قضائيا أحاله إلى قاض مختص يشركه مجلسه هذا بالإضافة إلى مجموعة من العلماء والفقهاء.

نحن وثقون أن العمل في مثل هذه المؤسسة " محكمة المظالم " استمر طيلة العهد الأموي وأعطى زخما خاصا في خلافة عمر بن عبدالعزيز الذي "سب نفسه للمظالم فردا وأعادها ، راعا السنن العادلة"^(٤) وقد صب جام غضبه على مظالم أسرته فأعاد إلى الناس كل ما أخذوه من مال أو عقار وأرض^(٥) وهو يردد مع نفسه " أخاف حسابا شديدا " حساب الله ! والطريف أنه أعطى المتظلمين نفقات السفر من أماكن سكنهم حتى وصلهم دمشق^(٦).

وكان البعض من الناس ينتظر موسم الحج ليعرض ظلامته على الخليفة هناك قريبا من بيت الله ولدينا أكثر من رواية تشير إلى أن بعضهم أعترض الخليفة وهو في طريق الحج ليقول له : أسألك الله وبحرمة هذا البيت والبلد الذي خرجت معظما لحقه إلا رددت علي ظلامي!

فيرد عليه الخليفة : أي ظلامه ؟

قال : داري غصبت^(٧).

وحكم الخليفة يصدر مكتوبا برقعة أي بهامش موجز مختصر كل ما يكون ردوا

إليه داره ! فنبذ القرار فورا !

٧- خدمات الإدارة العامة في المدينة الإسلامية

الإسلام دين المدينة ، نشأ في مدينة مكة وانتظم في دولته فسي يثرب وقد ظهرت المدن في البداية كمواقع حربية ثم تطورت كحاضرة مدنية أو تجارية وقد أسست المدن إلى خطط تسكن كل قبيلة في خطتها.

(١) مروج الذهب ٢/٢٥٠ .

(٢) تاريخ أبي زرعة المشقي ، ص ١٠٢ .

(٣) مقدمة ابن خلدن ، ص ١٠٨ ، القسطنطين ٢٥٧/٢ .

(٤) الذويري ، نهاية الأرب ٦/٢٦٩ .

(٥) العراقي ، الأحكام في تمييز الفتاوى عن الأحكام ، ص ٤٥ .

(٦) تاريخ أبي زرعة المشقي ، ص ١٣٠ .

(٧) الطبري ، ٣٨/٧ .

وتعتبر مدينة البصرة من أوائل المدن في الإسلام اختطها عتبة بن غزوان سنة ١٦هـ بناء على أوامر عمر بن الخطاب بني المسجد ثم دار الإمارة ، ثم أمر ببناء خطط المدينة وكان لكل حي مسجده وسوقه ومقبرته " الجبلية " .
 وشرع الناس في البناء بناء دورهم من اللبن والأجر حتى اتسعت المدينة وشرعت إليها ترع الماء من شط العرب وبعد خمسين سنة بلغ سكانها ٢٠٠,٠٠٠ نسمة من العرب و ١٠٠,٠٠٠ من غير العرب وقد أصبحت مركز إداري وتجاري وحربي وفكري " سوق المريد " .

كما بنيت مدينة واسط وسطا بين البصرة والكوفة وقد تم البناء سنة ٨٣هـ على جاني دجلة في البداية أسس الحاج مسجده وقصره ذات القبة الخضراء .
 أما الرصافة فقد بناها هشام بن عبد الملك (١٠٥-١٢٥هـ) وكان مولعا بالمواقع الصحراوية والضيافة بها وموقع المدينة في البداية على بعد ٤٢ كم إلى جنوب الرقة على الفرات وقد جدد سورها ومبانيها وكان يتردد إليها.
 القيروان بنيت سنة ٥٠هـ ، أسسها عقبة بن نافع ، مدينة محصنة ومركز لصلاته الحربية في الشمال الأفريقي وخط خلفي لجنده أمام هجمات الروم وحلفائهم من البربر وهي قريبة من تونس الحالية. وقد استمر العمل فيها خمس سنوات (٥٠-٥٤هـ).

لقد واجهت الإدارة العربية مشكلة تخريب الروم للمدن باستمرار وقد حفظ لنا البلاذري قائمة كبيرة ومعلومات غزيرة عن المدن التي دمرت فأعاد الأمويون تصيرها وإسكان الناس فيها ومراقبة الجند في مصكراتها لحمايتها من العدو^(١).
 وهناك مدن جديدة استحدثت لسكن الجند والناس تذكر منها الرملة بفلسطين^(٢) ومسلمية^(٣) والمحموسة في الهند^(٤) وشيراز بطرمستان^(٥) والرصافة في الشلم^(٦) والموصل في العراق^(٧) وإذا كانت نفقت واسط وحدها بلغت (٤٣) مليون درهم ، فما هي نفقت بناء وتصير المدن الأخرى ؟
 ولا أريد الكتابة عن العمار الإسلامية وأشهر مدنها ولكن أريد أن أشير إلى الخدمات التي وفرتها الإدارة العلية للمدينة الإسلامية وأساس الإدارة هو الخدمة.

(١) شمل التصير مدن : حلوان وحمص وعكا ودمشق وصيدا وعرفه وجبيل وبيروت واللاذقية وجبله وأنطرسوس ، ومرعش ، وسلوقية ، وسلمية ، البلاذري ، فتوح البلدان ، ص ٤٠ وما بعدها. وهذه الظاهرة تغد مقولة ابن خلدون وما كتبه عن المدن الإسلامية في الفصل الخاص : إذا حل العرب في مصر من الأمصار أسرع إليه الخراب (المقدمة - ٢٢٠) .

(٢) البلاذري ، فتوح البلدان ، ص ١٧٠ .

(٣) البلاذري ، ص ٥٤٢ .

(٤) البلاذري ، ص ٥٤٣ .

(٥) ن م ، ص ٥٤٢ .

(٦) ابن حوقل ، صورة الأرض ، ص ٢٤٦ .

(٧) البلاذري ، ص ٢٢٢ .

(٨) البلاذري ، ص ٤٠٦ .

• الإشراف على السوق

كان من أثر توسع نطاق الإدارة في العهد الأموي أن ازدهرت الحياة الاقتصادية فنشطت التجارة وكثرت فرص العمل للناس كما كثر أهل الحرف واتسعت الأسواق لتلبس حاجات الناس ومشترياتهم.

وكان لابد أن تشرف الدولة على الأسواق كمرافق حيوية ذات صلة بمعاش الناس وأرزاقهم من خلال وظيفة "العمل على السوق"^(١) الذي تولى مهمة الإشراف على حياة السوق وعمل أهل المهن والحرف فيه ، يرأب الأوزان وعمل أهل الصيرفة "الجهابذة" وطبيعة وطرق عمل المواد الغذائية وتصنيعها للحبولة دون الغش فيها^(٢) كما أن له سلطة الحكم في الخلافات التي تنشأ بين أهل الحرف^(٣).

والأمير في مصر هو الذي يعين العمل على السوق وتسمى وظيفته "الألوية على السوق"^(٤).

دار الرزق "دعم الأسعار"

نقص ديار الرزق بناية كبيرة تشيد لخرن الحبوب التي توزع شهريا "أرزاقا" على المقاتلين وعوالمهم وبقية الناس. ويرجع تاريخه إلى زمن الخليفة عمر ، غير أن زيد بن أبيه بنى دارا كبيرة لهذا الغرض وعين موقفا عليها. من اختصاصاته أن يشرف على استلام الحبوب وتنظيم توزيعها الشهري وما يتصل به من أعمال. وقد قامت مثل هذه المؤسسات الاقتصادية في جميع الأمصار.

مياه الشرب^(٥)

نظمت الإدارة المحلية "البلديات" توزيع مياه الشرب على السكان عن طريق الأبار كما أن بلاد فارس وزعت المياه من الصحاريج والعيون^(٦) وهناك الأسبله التي توزع الماء مجتا.

• الحمامات

في المدن العربية يوجد حمام عام للرجال وآخر للنساء^(٧) والحمامات وضعت تحت إشراف حكومة المدينة وإذا أراد أحدهم بناء حمام عام أخذ موافقتها^(٨).

(١) الشافعي ، الأم ٤/٤٠٥ ، وكيع ، أخبار القضاة ٣٥٣/١ .

(٢) ابن الأثمة ، معالم القرية في أحكام الجسد ، ص ١٤٣ .

(٣) ن م ، ص ٣٠ .

(٤) أخبار القضاة ٣٥٣/١٥ .

(٥) راجع عنها : المقدمي ، أحسن التقاسيم ، ص ٣٢٠ وما بعدها .

(٦) ياقوت ، معجم البلدان ، ١٥٠/٤ .

(٧) عن حمامات مصر راجع خطط المقدزي ١٢٠/٢ . وفتوح مصر وأخبارها ص ٨٢ . وعن حمامات

الطرق فتوح البلدان ٤٣٤ . وكانت أرباح أحد الحمامات في البصرة (١٠٠٠ درهم) في اليوم وعن

حمامات طبرية راجع الإعللق النفوسة ٣٢٧ .

(٨) فتوح البلدان ، ص ٤٣٤ .

الكتابيات

انتشرت الكتابيات بالتشاور المصاحد ، مهمتها تطعيم الأولاد القراءة والكتابة ويشرف عليها " العامل على السوق " ^(١) .

الخانات والفنادق

وهي تنتشر في الطرق الخارجية لخدمة المسافرين والتجار فيها يخزنون سلعهم ويحفظون صفتاتهم.

طور الضيافة

وجدت في بعض المدن " دار للضيوف لمن يرد المدينة من الألفق ، وقد أمر بتشيدها عمر ^(٢) أما عثمان بن عفان فقد اتخذ للضياف "منزل" ^(٣) ومثله فعل عمر بن عبدالعزيز ^(٤) .

٨- إدارة الأقاليم والإدارة المحلية

إن معظم الأقاليم التي ضمت إلى الدولة الجديدة كانت تابعة من قبل إلى إحدى الدولتين الساسانية والبيزنطية اللتين كانت لكل منهما نظم متعددة وأساليب إدارية متنوعة استقرت بعد مدة طويلة من الزمن ومن خلال تجارب كثيرة ، وكانت فسي كل منهما مجتمعات متعددة ذات أعراف محلية وتقاليدها خاصة يسرون عليها لملاحتها مصالحهم وأوضاعهم.

ضمت الدولة الإسلامية بعض هذه المدن وأجزاء من هذه الأقاليم بمعاملات أو عهود أبرمها معها القواد المسلمون ^(٥) وضمنوا بموجبها حقوقا لمن عاهدوهم ووظفوا على شروط تطبق عليهم.

ولدينا قائمة طويلة من عقود الصلح هذه مع أهل الحيرة وبتقيا وأهل الأنبار ورامهرمز وسجستان وأهل مصر وتونس والأهواز والخزر وصلح أفريجيان ^(٦)

(١) ن م ٥٨٣ .

(٢) يقصد الصلح قائد الجيش ، ولكن صلح مدينة شيرياج ، عقد عبد مملوك ، كتبه لهم مع الأمان ورمي به إليهم في سهم ، فلما أراد العرب محاربتهم صالحوا : هذا أمانكم فرفض بعد الجند قبوله لأنه من عبث ، وكتبوا بذلك إلى عمر فأجابهم : أن العبد المسلم من المسلمين نمته كنتمكم فلينفذ أمانه ، فاقضاه (فتوح البلدان ٤٨١/٣) .

(٣) فتوح البلدان ٢٩٧ .

(٤) ن م ٢٩٩ .

(٥) فتوح البلدان ، ٤٠٠ .

(٦) فتوح البلدان ، ٤٠٢ .

وطبرستان^(١) وكليل^(٢) وكرمان^(٣) ومرو^(٤) وتغليس^(٥) وجرجان^(٦).

هذه عهود الصلح مع بعض المدن والمقاطعات فرضت فيها الحقوق والواجبات لكن هناك منّا أخرى فتحت عنوة بحد السيف كان فيها للقواد الحق المطلق في فرض أي مبلغ يشاؤون عليها ولا بد أن ما فرض عليها كان أكبر مما فرض على المدن السالفة الذكر التي باعرت إلى عقد الصلح مع العرب.

فلننظم المالي والإداري الذي طبقه العرب في المهندين الراشدي والأُموي كقت نقرره ظروف الفتح وأحواله كما تقرره القبلات المالية للبلاد المفتوحة وكثيرا ما أدخل المسئولون بعض التعديلات على الإجراءات المالية والإدارية في هذه البلاد أو تلك لتلائم الظروف المستجدة والمستوى المعيشي للسكان. لقد كانت هذه الأموال أحد روائد " نعم الله التي لا يحصوها عدد " ^(٧) تهالت على العرب يوم كانوا تحت خيم من ظلال السيوف نسيجها.

لقد انتضت المصلحة العامة إبقاء كثير من النظم والممارسات الإدارية التي كان مصولا بها بعد أن استقرت خلال تجارب طويلة عبر أزمنة مديدة وكان الناس قد تقبلوها وألفوها لأنها تنظم حياتهم وتيسر استقرارهم ورفاههم.

وكان الخلفاء يهتمون بالإشراف العلم والتوجيه دون الاشتغال بالجزئيات اللامتناهية من تفاصيل إدارة هذه المدن والأقاليم وبذلك أبقت للمراكز الإدارية وتركزت للأقاليم والمدن المفتوحة (صلحا أو عنوة) السير على نظمها وإدارتها السابقة مادامت لا تمس أمن الدولة ولا تعارض أسس الإسلام وسيادته فبقيت أمور الجباية المالية وصك النقود بين الأعلم الذين ظلوا يسيرون تبعا لتقاليدهم القديمة ويستعملون لغاتهم الأعجمية في دواوين المالية والجباية حتى عربت الدواوين في خلافة عبد الملك بن مروان مما نشر اللغة العربية في أعمال الإدارة ، صارت اللغة العربية هي : اللغة الإدارية. ولكن ظل الأعلم يعملون في الدواوين ويحفظون بثقافتهم القديمة ويتبعون

(١) ن م ٤٦٤ .

(٢) ن م ٤٨٩ .

(٣) الليثوي ، تاريخ البلدان ٢٨٦ .

(٤) الطبري ، تاريخ الطبري ٣٣/٤ .

(٥) فتوح البلدان ٢٣٨ .

(٦) ن م ٢١٣ .

(٧) هذه العبارة لمر بن الخطاب يدعو العرب لمواصلة الجهاد لفضل الله عليهم ونعمه (طبري ٢١٧/٤).

لقد أوردت عهود الصلح مع المدن التي دخلها العرب صلحا. وأخرى دخلها عنوة وقد دفعت هذه المدن جميعها أموالا طائلة ، شكلت أحد روافد مالية الخزينة المركزية " بيت المال " وكانت هناك روافد أخرى مثل أموال الصدقات (راجع ما كتبه عنها : شاخت ، دائرة المعارف الإسلامية ٣٥٩/١ مادة : زكاة) وأموال الخاتم حيث كتب عامل الوليد بن عبد الملك ، كتبوا إليه : أن يوت الأموال قد ضلقت من مال الخمس ، فكتب إليهم أن أنبؤا الممجاد (فتوح مصر ١٣٢) ، وأموال الجزية (بكر ، دائرة المعارف الإسلامية ٤٥٥/٦ ، مادة : جزية) والخراج (راجع قائمة خراج المدين في خلافة معاوية عن تاريخ الليثوي ٢٢٠/٢ والصولفي والصور (الأتباري ، تاريخ الدولة العربية ٥٥٠) .

أساليبهم القديمة في العمل. وظل أهل المدن وأفراد المجتمعات يسرون على أعرفهم ونظمهم في معاملاتهم الخاصة.

والواقع أن ترك الإدارة المحلية بيد أهلها كان ذا فائدة كبرى للإدارة العربية فقد ساعدت السلطات المركزية على التخلص من كثير من المشاكل والخلافات مع أهل البلاد المفتوحة حيث صارت مثل هذه المشاكل والخلافات محلية تقوم بين المدن ورجال منها وينصب التكرار من سوء تطبيقها على أساس من أهل البلاد ممن يضطرون إلى معالجته بأنفسهم^(١).

ومن أوضح مظاهر إبقاء العرب للتنظيمات القديمة دون تبديل أساسي هو احتفاظهم بالتنظيمات الإدارية وأسمائها دون تبديل يذكر ، ففي العراق مثلاً بقيت أسماء التقسيمات القديمة وهي : الاستقالات ، والكور ، والفلسايج ، كما بقيت التقسيمات القديمة في العرب.

أن بقاء هذه التقسيمات الإدارية يحملنا على الاستنتاج بأن رجال الإدارة العربية تركوا تفصيل الإدارة والوظائف الإدارية في المراكز التي لم يقطنها العرب بيد الموظفين المحليين مع احتفاظهم بحق الإشراف والتبديل وهو حق واسع نظرياً ولكننا نشك أنهم استخدموه بقياس واسع.

وكان موظفو المالية ينظرون في جباية الضرائب في المدينة كما كان كل مركز إداري رئيسي مسئولاً عن جباية ضرائب الريف التابع لذلك المركز وأغلبية موظفي الضرائب وخاصة صغارهم كانوا يؤخذون من المنطقة المحلية وقد ساعد هذا على بقاء هذه المناطق منتعشة وخفف العبء عن الحكومة المركزية وقوى السلطة بين الريف والمدينة ولكنه أبقا العاصمة " الحاضرة " بمعزل عن الأقاليم وقد تمتعت هذه الأقاليم بشيء من الحكم الذاتي.

وكلمة ختامية في هذا المبحث أشير فيها إلى أن عمل المشرفين على الإدارة العربية وعلى دواوينها " سجلاتها " كان منصباً بالدرجة الأولى على التطبيق العملي على أرض الواقع ، والممارسات الإدارية دون الأبحاث النظرية ولذلك ظلت الواقعة هي السمة الواضحة في الإدارة الإسلامية وتطلب معرفتها دراسة هذه الممارسات العملية وجمع أخبارها المشتتة في ثنايا الكتب التاريخية التي دونت ما تم فعله على الأرض وسكانها.

ولا ننفي مع كلود كاهن أن حكم الأمويين في الأطراف " ظل باستمرار حكماً خفيف الوقع ، مهلهل الإدارة ، يتيح لرجال الأقاليم المحليين أن يتمتعوا بقسط كبير من الحكم الذاتي ^(٢) .

(١) د. الطي ، دراسات في الإدارة ، ١٥٥ ، برنارد ، لويس ، السياسة والحرب ، الفصل الرابع من كتاب: تراث الإسلام ، ج ١ ، ص ٢٢٩ . وهو من أمث ما كتب عن سياسة العرب في الإدارة وفي السياسة والحرب.

(٢) تاريخ العرب والشعوب الإسلامية ، ص ٤٤ .

الفصل الخامس

الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية

العهد العباسي ١٣٢ - ٦٥٦ هـ

١- الكيان السياسي للعباسيين:

يصف ابن الطقططا الدولة العباسية فيقول: ولما الدولة العباسية فلم تبلغ طاعة الناس لها ما بلغت هذه الدولة مع أن منتهى طاعتها حتى تجاوزت خمسمائة سنة، ومملكتها عرّضت حتى أن بعضهم جبا معظم الدنيا. فلما أوتاهم فوجبوا شطرا صالحا من الدنيا وقويت شوكتهم كالمنصور والمهدي والرشد والمأمون والمعتصم والواثق والمتوكل والمعتد .. مع ذلك لم تكن دولتهم تخلو من ضعف ووهن من عدة جهات، منها امتناع الروم عليهم وقيلام الحرب بينهم وبين ملوكها النصارى كل سنة .. ومن أسباب الوهن الواقع في دولتهم خروج الخوارج " المعارضة " في كل وقت مع خليفة حتى كان الرعية لا ينامون في بيوتهم آمنين. ولا يزالون يتوقعون الفتنة والحرب .. وأما أواخرهم أعزى أواخر الخلفاء العباسيين فاضطوا غلبة الضعف حتى عصت تكريت عليهم. وكان ملوك الأطراف مثل ملوك الشام ومصر والموصل يحملون إليهم في شينا على سبيل الهدية والمصانعة ويطلبون منهم تقليدا بولاية بلادهم بحيث يتسلطون بذلك على رعيتهم ويوجبون عليهم طاعتهم بذلك السبب .. ولم يكن للخلفاء في هذه البلاد والأطراف سوى السكّة والخطبة.

وأنا أوجز الكيان السياسي للدولة العباسية في الإشارة إلى أنها أعلنت سنة ١٣٢ هـ في الكوفة حيث بايع الناس أبا العباس السفاح أول خليفة للعباسيين. وقد نظروا إلى الخلافة " رئاسة الدولة " وكأنها كما اعتقدوا " ميراثا من نبينا " أما الحكم فقد رجع إلى " نصبه في أهل بيت النبوة " (١).

لقد قوى الجانب الديني للخلافة فلم يكن الخليفة العباسي حاكما للدولة فحسب بل ممثلا للتشريعة ومطبقها مؤكدا ذلك بلقب الإمام، والمنصور الذي ثبت الدولة، وضبط المملكة ورتب القواعد الإدارية فيها، كان أكثر الخلفاء وضوحا وصراحة في السياسة الجديدة للدولة " إنا أنا سلطان الله في أرضه أسوسكم بتوحيقه وتسديده وأنا خازنة على فيئه أعمل بمشيئته " (٢).

وكما الحال في العصر الأموي ألقت الخلافة العباسية مبدأ الشورى وطبقت نظام الوراثة في الحكم، فطلعت بذلك حق الأمة في الانتخاب ولم يبق للشعب إلا المبايعه على السولاء والطاعة وبذلك مهدوا الطريق لضعف الخلافة نفسها والسماح للغوى الغربية (الفرس، الترك، الديلم، السلاجقة) أن تفرض سيطرتها على مقلد الدولة والإدارة.

(١) الدينوري، الأخبار الطوال، ٣٨١.

(٢) ابن الأثير الكامل ٣٢٦/٤.

لقد بدأ الضعف في خلافة المعتصم الذي انتقل من بغداد إلى الحاضرة الجديدة "سامراء" هو وجنده الأتراك وقد بدأ منذ هذا التاريخ سيطرة الجند الترك خاصة فترة أمير الأمراء (٣٢٤هـ - ٣٣٤هـ) الذي تعهد بدفع رواتب الموظفين مقابل السيطرة على الدولة وشؤون الإدارة.

وطيلة المرحلة البويهية النيمية (٣٣٤هـ - ٤٤٧هـ) أصبحت الخلافة تحت النفوذ النيملي المباشر ولم يجرأ الخلفاء الخروج على دائرة نفوذهم فتدهورت الإدارة حتى صار بيع الوظائف أمرا ميسورا ومقبولا. أن سيطرة البويهيين على السياسة العليا للدولة تمت بتحويل رسمي من الخليفة نفسه ، لقد فوض الخليفة الطالع سنة ٣٦٩هـ الأمير النيملي عضد الدولة، فوضه " ما وكل الله تعالى إلي من أمور الرعية في شرق الأرض وغربها وتديرها في جميع جهاتها ^(١) .

ولما انقرضت " دولة بني بويه " ظهرت دولة بني سلجوق أولئك من الفرس جاعوا من قرب بحر قزوين، وهؤلاء من الترك قدموا من بلاد ما وراء النهر ومن تركستان وقد هيمن السلاجقة على الخلافة العباسية حقبة طويلة (٤٤٧هـ - ٥٩٠هـ) كانت الأمور السياسية والإدارية كلها بيدهم يفتون ما شأوا من شأوا.

ومع أن الخلافة العباسية حاولت النهوض بظهور بعض الخلفاء الأقوياء كالناصر لدين الله (٥٧٥هـ - ٦٣٥هـ) ، إلا أن هذه المحاولات، لم تكن مجدية بما فيه الكفاية: لقد ظهرت قوة جديدة بدوية اكتسحت الجميع بما فيهم الخلافة العباسية إلا وهم " المغول " الذين أنهوا الخلافة العباسية وكنيتها السياسي سنة ٦٥٦هـ ^(٢) .

٢- الإدارة العامة في العهود العباسية

لقد أن أوضح أن الإدارة العامة في الخلافة العباسية مرت بمراحل مختلفة من القوة والضعف، وهذا أمر طبيعي فالإدارة، النتاج السياسي للحكومة في ميدان الخدمة العامة، فإذا ضعف الكيان السياسي وتدهور تدهورت بدورها المؤسسات الإدارية، فسهي شمرته ونتائج. هذه مسألة أولى أما المسألة الثانية فقد اختصرنا وبسرعة استعراض الكيان السياسي للخلافة العباسية الذي امتد في الحكم أكثر من ٥٠٠ سنة تعاقبت عليه قوى أجنبية مؤثرة، كانت أن تلغي وجوده لولا الهيبة الدينية للخلافة العباسية ولهذا قالوا " الهيبة بها يحفظ نظام المملكة ويحرس " ^(٣) .

لقد بدأ الوهن يذب في الخلافة العباسية وهي في أوج قوتها عندما انفصلت الأندلس عن الخلافة العباسية وخضعت ثلثة لمسلطة الأمويين، ثم جاء دور الأغلبية (في تونس) فالأندلس (مراكش) ثم ظهرت دويلات المشرق في بلاد فارس (الطاهريون) ثم الصفاريون فالعسماويين ، والغزنويون هذا التفكير زاد من ضعف الخلافة العباسية، لكنه اتخذ صيغة إدارية في الإطار العام للإدارة العباسية فنتمثل خصائصها.

(١) المسعودي، مروج الذهب، ٣/٣٢٤.

(٢) جاء المغول من مغوليا فأجتاحوا خوارزم، إيران، العراق، ثم توقفوا في الشام بتناحرهم في معركة عين جالوت (١٢٦٠ - ١٢٦١).

(٣) الفخري، ٢٣.

أ- المركزية في الإدارة

لقد أتضح لنا كما أتضح للعباسيين صعوبة الحفاظ على وحدة الدولة وكيانها السياسي بوجه قوى قوية وممادية ، الأمر الذي دفع بالعباسيين إلى الاتجاه بقوة نحو الإدارة المركزية للحفاظ قدر الإمكان على البناء السياسي متماسكا وكان استحداث منصب الوزارة أول مظاهر هذا التوجه المركزي للإدارة العباسية.

الوزارة

ظهر نظام الوزارة في الدولة العربية واضحا ومنظما في العهد العباسي أما قبل ذلك التاريخ فلم يكن لهذا المنصب وجود وقد أشار صاحب الفخري إلى ذلك فقال: "الوزارة لم تتمهد قواعدا وتقرر قوانينها إلا في دولة بني العباسي. فلما قبل ذلك فلم تكن مقننة القواعد ولا مقررة القوانين بل كان لكل واحد من الملوك أتباع وحاشية فبدأ حدث أمر استشار بنو الحجا والأراء الصغية، فكل منهم يجري مجرى وزير، فلما ملك بنو العباس تقرررت قوانين الوزارة وسمي الوزير وزيرا، وكان قبل ذلك يسمى كاتباً أو مشيراً"^(١).

وأول وزير وُزر لخليفة عباسي هو حفص بن سليمان أبو سلمة الخلال، وقد مارس مسئولياته بسلطة واسعة حولها إياه مركزه المكين في تطلعات الدعوة العباسية فصارت الدواوين بحضرته وإشرافه ، والكتب تنفذ منه وترد عليه.

في خلافة المهدي (١٥٨هـ-١٦٩هـ) شهدت الدولة حقبة استقرار سياسي وإداري، حتى ظهرت في زمانه هيمنة الوزارة وعظمتها كما ظهر أكثر الوزراء كفاية ومقدرة منهم معاوية بن يسار لم يكن الخليفة يعصي له قولا رتب مالية الدولة كما رتب الدواوين وقرر القواعد الإدارية في المملكة^(٢).

ولا نريد أن ندخل في تفاصيل صلاحيات الوزير ولكن الروايات تؤكد أن من يولى الوزارة من قبل الخليفة كُتبه "فوض الأمور إليه"^(٣) فإذا "استوزره فوض إليه الأمور كلها، وسلم إليه الدواوين وقسمه على جميع الناس"^(٤). ومن يتولى الوزارة يسمى "وزير الدولة"^(٥) ينوب عنه أحيانا "نائب الوزارة"^(٦) و "وكيل الوزارة"^(٧) ويغترض فيه أن يكون "كاتباً حائفاً بالصواب"^(٨)

(١) الفخري ١٥٣. قال أهل اللغة: الوزير الملقب، والوزير الثقف، فلوزير أما مأخوذاً من الوزير فيكون معناه أنه يحمل النقل أو يكون مأخوذاً من الوزير فيكون المعنى أنه يرجع ويلجأ إلى رأيه وتكبيره.

(٢) الفخري، ١٨٢.

(٣) الفخري ١٨٤، وتجد صلاحيات الوزير مفصلة عند: المارودي، الأحكام السلطانية، ص ٨٠.

(٤) الفخري ١٨٤، وتجد صلاحيات الوزير مفصلة عند: المارودي، الأحكام السلطانية، ص ٨٠.

(٥) ن. م. ١٩٨.

(٦) ن. م. ١٩٨.

(٧) ن. م. ٢٠٦.

(٨) ن. م. ٢٢٦.

" وأخبره بأداب الرياسة وقواعد الحلول لينهض بأعباء الوزارة ^(١) ويفضل من كان له العلم بالدواوين والحساب وصرف المال، هذا وأطرت المصادر وزارة أبي جعفر أحمد الأتباري وزير المعتر بالله " كان أحد الكتف الحذاق الأتكاء كان يحفظ وجوه المال جميعها دخلا وخرجا على ذهنه ^(٢) ولهذا وصفوه بأنه من "الفضل الوزراء" ومن "كبار الوزراء".

والوزير يوم ذلك هو في واقع الحال يتولى منصب رئيس الوزراء بصفة هذا العصر، فهو يرأس جميع دواوين الدولة، وكل ديوان منها بمثابة وزارة من الوزارات أما سلطته الفعلية لممارسة صلاحياته فتعتمد قوة الخليفة ونفوذه وشخصيته، فوزراء المنصور مثلا كانوا أشبه بالكتاب لديه لأن المنصور " كان من عظماء الملوك وحزماتهم وعقلاتهم وعلمهم وذوي الآراء الصائبة منهم والتكبيرات السديدة، وقورا، شديد الوقار من أشد الناس احتمالا ^(٣) .

وعلى النقيض من شخصية المنصور كان الخليفة المقتدر (٢٩٥هـ - ٣٠٢هـ) تولى الخلافة والخزينة المركزية مترعة بالمال والجوهر " ففرقه جميعه وأتلفه في أسير مدة " انشغل عن إدارة الدولة بالهوى وكان عمره ١٣ سنة، مما أتاح الفرصة لوزيره الفدير علي بن عيسى أن ينهض بأعباء الوزارة نهوض المقتدر. " كان علي بن علي شيخا من شيوخ الكتف فاضلا، دينا ورعا متزهدا .. وما أعلم أنه وزر لبني العباس وزير مثل علي بن عيسى في علمه وكتبته وحسابه، نهض بأمر الوزارة وضبط الدواوين والأعمال وقرر القواعد .. وما كان يعاب عليه أكثر من قولهم أنه كان ينظر كثيرا في جزئيات الأمور فربما شغفته عن الكليات وكان يجلس لرد المظالم من الفجر إلى العصر ^(٤) .

ولعلي بن عيسى مآثره في الإدارة العربية لم يسبقه فيها أحد فهو أول من نظم ميزانية للدولة العربية ثبت فيها مقدار ما يدخل الميزانية من إيرادات، مقابل نفقاتها وخدمتها في شتى ميادين العمل الإداري ^(٥) .
وتأسيسا على ما سبق قوله وجدنا " تفويض السلطة " في الإدارة العربية في نطاق الوزارة، يأخذ منحنيين:-

١- وزارة التفويض

إن الوزارة هي الولاية الثانية في الهرم الإداري للسلطة العباسية، بعد الخلافة يعهد بها الخليفة إلى أحد المرشحين لينوب عنه في إدارة شؤون الدولة والإشراف عليها " لأن ما وكل له من تكبير الأمة لا يقدر على مباشرته جميعه إلا في الاستثناء،

(١) ن. م. ، ٢٣٤ .

(٢) ن. م. ، ٢٤٤ .

(٣) ن. م. ، ١٥٩ .

(٤) الفخري، ٢٦٨ .

(٥) راجع ملحق رقم (١) وفيه فحص وثيقة أول ميزانية لحسابات مالية الدولة في الإدارة العربية. (الدوري، تاريخ العراق الاقتصادي، ص ٢٠٠).

ونيلبة الوزير المشارك له في التنبير أصبح في تنفيذ الأمور من تفرد به^(١) فوزير التفويض يكون صاحبها ممثلاً من أوجه كثيرة، رئيس الوزراء في عصرنا هذا بل يزيد في سلطته، سلطة حق جبلية الضرائب وأطلاق الأموال العسمة. أن وزير التفويض يعني أن رئيس الدولة فوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضاءها على اجتهداه، فله سلطة الحكم والتنفيذ كما له تقليد الأراء على مختلف الأقاليم والأفراد بتدبير الجيش والتصرف في أموال بيت المال^(٢).

وتفويض السلطة في وزارة التفويض لا يتم إلا بعد وبصيغة قانونية كأن يخاطب الخليفة المرشح للوزارة بقوله: " قد قلنتك آل إلي نيابة عني " أو يقول له: " قد فوضت إليك الوزارة "^(٣).

٢- وزارة التنفيذ

هذه الوزارة يتولاها من ينوب عن رئيس الدولة في تنفيذ الأمور دون أن تكون له سلطة استقلالية فالرأي والاجتهاد للرئيس وعلى الوزير أن ينفذ ما يرد إليه من أوامر فنظرة في شؤون الإدارة مقصور على رأي الرئيس وتديره.

وضحت أن الإدارة العباسية اتجاها مركزيا ففوضت السلطات، سلطات الدواوين كلها إلى شخص واحد، هو الوزير، لكن الوزير في الحاضرة " العاصمة " أتى يتسنى له أن يشرف على دواوين العاصمة، والدواوين المختلفة في الأقاليم كلها؟ لقد حلت هذه المعضلة بتنفيذ سياسة وإدارة مركزية في الدواوين وذلك بزمامها جميعا بزمام واحد فلتنظر إلى ديوان الزمام ومركزية للإدارة العباسية.

ب- الإدارة المركزية للدواوين

إن الإدارة العربية مؤسسة رافقت في تطورها وتكاملها ظهور الدولة العربية وتوسعها وتأثيرها بحلجتها المحلية وهي كمؤسسة لم تكتمل في عهد معين بذاته، المؤسسات الإدارية البسيطة في العهد الراشدي غدت أكثر تعقيدا في العهد الأموي، وقريبة من التكامل والنضج في العصر العباسي.

العهد العباسي صار الوريث الشرعي للنظم الإدارية السابقة له بما فيها نظم الدواوين والمؤسسات الإدارية المرتبطة بها. وكان أول تطور أدخله العباسيون على الدواوين هو تنظيم سجلات الدواوين في دفاتر بدلا من الصحف المتفرقة ولدينا قائمة بأسماء دواوين الدولة العباسية، نذكر منها^(٤):

١. ديوان الرسائل.

٢. ديوان الخراج.

(١) الجهشباري، ص ١٢ وما بعدها.

(٢) مقفة ابن خلدون، ص ٢٤٠، صبحي الصالح، النظم الإسلامية، ص ٣٠٦. الأثيري، دراسات في تاريخ الحضارة، ص ١٢٣.

(٣) مقفة ابن خلدون، ص ٢٤٠. صبحي الصالح، النظم الإسلامية، ص ٣٠٦. الأثيري، دراسات في تاريخ الحضارة، ص ١٢٣.

(٤) البيهقي، تاريخ البيهقي، ٢٤/٣.

٣. ديوان الخاتم.
٤. ديوان الجند.
٥. ديوان النفقات.
٦. ديوان الحوائج (حاجات الناس وطلباتهم).
٧. ديوان الصفقات.

ولما توسعت هذه الدواوين، صار الوزير يشرف عليها من خلال مجموعة كبيرة من الموظفين الإداريين ولكن في خلافة المهدي (١٥٨هـ - ١٩٦هـ) حدث تطور كبير في الإدارة المركزية للدولة، فقد أوجد هذا الخليفة ديوانا كبيرا يشرف على مجموعة من الدواوين ويهيمن عليها ويراقب أعمالها ويضبط حساباتها فديوان المالية مثلا " ديوان الخراج " ينتشر ويصل به في جميع الأقاليم دون أن يرتبط، ديوان صنعاء مثلا بديوان بغداد فلما استحدث ديوان الزمام صار هذا الديوان يربط جميع دواوين المالية بديوان يزعمها هو ديوان الزمام، وصار لدينا دواوين الأئمة، ثم خطسا الخليفة المهدي خطوة أخرى نحو المركزية سنة ١٦٨هـ باستحداث ديوان كبير آخر يشرف على دواوين الأئمة، صار " زماما على الأئمة " ولم يكن هذا التنظيم قاصرا على بغداد فقد شمل بقية الأقاليم المركزية في الدولة^(١) وصار يعرف بالديوان العزيز و" ديوان الدواوين " يشرف عليه الوزير وترتبط به دواوين الأقاليم.

الاتجاه المركزي في الإدارة القضائية " منصب قاضي القضاة "

ولم يقتصر الاتجاه نحو المركزية على الوزارة والدواوين بل شمل جميع سلطات الدولة ومؤسساتها الحكومية ومنها القضاء، فمن المعلوم أن الخلفاء العباسيين حصروا تعيين قضاة المدن بقرار يصدر من العاصمة بغداد وكان ذلك جزءا من توجه الإدارة العباسية نحو المركزية ولدينا نصوص كثيرة تؤكد حدوث مثل هذا التطور منذ عهد المنصور " لأن ولاة الأمصار كانوا يستقضون القضاة ويولونهم دون الخلفاء حتى استخلف ابن جعفر المنصور^(٢) .

وقد عد المنصور القاضي أحد أربعة أركان لا يصلح الملك إلا بهم " قاض لا تلغذه بالله لومه لائم، والآخر صاحب شرطه، ينصف الضعيف من القوي، والثالث صاحب خراج .. وصاحب برية يكتب خبر هؤلاء على الصحة^(٣) . فاستنصور بريد من مخابراته مظلومات كافية عن هؤلاء الإداريين جميعا.

ولهذا السبب كان صاحب البريد أو صاحب الخبر يحضر مجلس القاضي يستمع ما يدور في المجلس ويرفعه إلى الخليفة^(٤) .

ولم يكتف الخلفاء برقبة صاحب الخبر فوجدوا منصبا إداريا للاعتراف على الإدارة القضائية في الدولة وسمي صاحب هذا المنصب بـ " قاضي القضاة "^(٥) .

(١) مسكويه، تجارب الأمم، ١٢٠/٦.

(٢) الخطيب: تاريخ بغداد، ١٠٣/١٤. ابن خلكان، وفیات الأعيان ٢/٢٤٣.

(٣) الطبروسي، سراج الملوك ٦٢. ابن الأثير، للكيل، ٤٦/٥.

(٤) سائرس هذا الموضوع في مجلد / المعلوماتية.

وكان ظهور هذا المنصب تطورا جديدا ولاحقا للتطور الأول في حصر مسئولية تعيين القضاة بالخلفاء وحدهم وكان ظهوره في خلافة الرشيد، فهو أول من أوجد منصب قاضي القضاة وأسندته إلى الفقيه الكبير الإمام أبو يوسف، تلميذ أبي حنيفة وناب عنه، فصار لأبي يوسف أمر تعيين القضاة وعزلهم في جميع الأقطار العباسية من تونس إلى صنعاء^(١) كما صار عليه أن يتفقد قضائته ونوابه فيتصفح قضيتهم ويرعى أمورهم وسيرتهم في الناس^(٢).

ويذهب جوزيف شلخت إلى أن النزعة المركزية عند العباسيين الأوائل والتي كانت مسئولة عن تعيين القضاة من قبل الحكومة المركزية أنت أيضا إلى ظهور منصب قاضي القضاة وخلق مكانة رفيعة له في الإدارة القضائية^(٣).

٣- المعلوماتية في الإدارة العامة العباسية

سأل آخر خلفاء بني أمية ما سبب سقوط دولتهم فلجواب: انقطاع الأخبار عنا^(٤) انقطعت أخبار الأقاليم عن العاصمة دمشق، فلم تدر ما يدور فيها حتى داهمتها جيوش خراسان واصطدمت بها في شمال العراق واسقطتها.

وإذا كانت الإدارة المعاصرة تؤكد أن " المعلومات تعني نوعا جديدا من الإدارة"^(٥) وأنها " تتحرك في كل مكان وتنتشر آثارها في كل مكان " حتى أصبح من الآن فصاعدا المعرفة هي المفتاح، فالعالم أخذ في ألا يصبح كثيف العمل، أو كثيف المواد الخام، أو كثيف الطاقة، بل كثيفا بالمعرفة بالمعلومات^(٦).

أدرك العباسيون خطورة المعلومات وأهميتها في إدارتهم فأراعوها حتى صار " ولاية البريد في الأقاليم كلها كانوا يكتبون إلى المنصور أيام خلافته في كل يوم بسعر الفصح والحبوب والدم. وبسعر كل مأكول. وبسعر كل ما يقضي به القاضي في نواحيهم. وبما يعمل به الوالي. وبما يرد بيت المال من المال. وكل حدث".

وكانوا إذا صلوا المغرب يكتبون إليه بما كانوا شاهدوه فإذا وردت كتبهم نظروا فيها^(٧). وإذا شك في سيرة واحد من العمال كتب إليه أول مرة يوبخه ثم يحذره، ثم يعزله وقد يصادر ما يملكه.

(١) عن مكانة قاضي القضاة في الإدارة القضائية، راجع كتاب: الأخ الإبراري: منصب قاضي القضاة في الدولة العباسية ص ٤٠. وقد أهداني مشكورا نسخة منه.

(٢) الطرابلسي، معين الحكام، ص ٣٦.

(٣) الإبراري، منصب قاضي القضاة في الدولة العباسية، ص ١١٠.

(٤) Introduction to Islamic Law , P. 100 .

(٥) الفخري، ٤٠.

(٦) دراكر، الإدارة للمستقبل، ٤٩٩.

(٧) ن. م. ٥٠٦.

(٨) الطبري، ٤٤/٨.

هذه الشبكة من الأخبار كانت منظومة منظومة تغطي المملكة بطرائق موزعة على جميع البلدان بعضها رومانية أو فارسية قديمة أعيد ترميمها وبعضها طرق حديثة، وفي هذه الطرائق انتشرت محطات البريد لمن ينقل الأخبار إما ينقلها من محطة إلى أخرى، يتولى موظف آخر نقلها إلى المحطة التالية حتى تصل العاصمة على خيول البريد^(١).

وكان صاحب البريد ينقل الأخبار من المدن إلى العاصمة وهو الوحيد من موظفي الدولة له حق إيقاف الخليفة من نومه، دون أن يعطي لحرس الخليفة الخاص مسوغا لإيقاف رئيس الدولة. ويمكن القول أن الأمير في الإقليم لا يستلطف أحدا ولا يخشاه مثل صاحب البريد لارتباطه المباشر بالخليفة. وإذا اقتضت الأمور أن ينقل صاحب البريد الخبر بسرعة ففقا استخدم طيور البريد^(٢).

فالشبكة المعلوماتية تتكون من:-

- صاحب البريد.
- صاحب الخبر.
- العيون.

وكثيرا ما تفاجئ العاصمة بأخبار وتطورات مفاجئة مثل قتل أحد الأمراء أو تحيته أو إعلان الحرب مع الترك، فيقال: وصل الخبر على البريد، ولا يمكن لأية مؤسسة إدارية أن تحول دون دخول صاحب البريد وتفتيشه والإجابة عن أسئلته^(٣). وأكبر الحوافز أن يولي أحد الموظفين " ولاية البريد "^(٤).

ويقول أحد الحكام: إما ينظر الواحد منا ، فيما غاب عنه من أحداث بأعين أصحاب الأخبار ومهمتهم " رفع الأخبار " وممنوليتهم أكبر من مسئولية " العيون " مهمتهم أوسع خاصة مع الشعوب المجاورة^(٥) وهم أربعة أصناف:-

- أصحاب الأخبار على عمال المدن.

- أصحاب الأخبار على الناس.

- أصحاب الأخبار على الممالك المجاورة والبعيدة.

- أصحاب الأخبار على كبار رجالات الدولة، والأسرة الحاكمة^(٦).

أما العيون فقد تحولوا إلى موظفين رسميين في العصر الأموي بعد أن كثر جواسيس الروم في دمشق. وقد زودوا بالخلفاء بمعلومات في غاية الأهمية، فكان هؤلاء الحكام يصدرون أوامره الفورية والسريعة، فإذا سألوا عن مصدر معلوماتهم هذه كان

(١) البريد: أن يجعل خيل مضمرت في عدة أماكن فإذا وصل صاحب الخبر المرع إلى مكان منها وقد تعب فرسه ركب فرسا مستريحا غيره حتى يصل بسرعة. والبريد اثنا عشر ميلا وقد وضع بكل مكان طليبا لسرعة وصول الأخبار ومتجددات الأحوال (الفخري ١٠٦).

(٢) الفخري، ٢٢١ وما بعدها.

(٣) الجهنشاري، ١٢٠. الفخري، ٢٢٤.

(٤) الفخري، ٢٢١.

(٥) ابن حوقل، صورة الأرض، ١١١. معجم البلدان ٤٦٨/٢.

(٦) ابن بنته، المختار من كتاب تكبير الدول، ١٨٠/٢.

الجواب: " جاعتي عوني اليوم فخبروني " " جاعتي عوني اليوم فحدثوني " (١).

وهؤلاء جميعهم يؤدون دورا في اختيار كبار موظفي الدولة وترشيحهم بجمعهم المعلومات الوافية عنهم وعن مكنتهم ، بجمعهم جميعا " ديوان السر " .

٤- القضاء الإداري " محاكم المظالم "

في العصر العباسي نالت هذه المؤسسة اهتماما إداريا كبيرا من قبل الخلفاء مباشرة، مارسوا من خلالها سلطة قضائية واسعة في الرقابة على الحياة الإدارية والمالية.

وقد نظر فيها جميع خلفاء بني العباسي تقريبا فكان الخليفة المهدي ينظر فيها بحضرة القضاة، إذا جلس للنظر في رفاع " عرايض " قل: أدخلوا علي القضاة فلو لم يكن ردي للمظالم إلا للحياة منهم لكفى (٢) وقد نظر في عريضة يتظلم صاحبها من وكيل المهدي، الذي أغتصب ضيقه، فأحال الدعوة إلى قاضيه ولم ينظر في هذه الشكوى بنفسه.

لقد مثلت المؤسسة " المحكمة الإدارية " (٣) بسلطاتها كلها، وقد تجاوزت إجراءات الدعوى التي ترافق القضاء العادي، مما دفع الناس إلى اللجوء إلى هذه المؤسسة لحسم الكثير من قضاياهم على موظفي الدولة.

ومن ثم فقد راعى الخلفاء العباسيون هذه الحاجة الملحة والمؤثرة عند العامة (الشعب) ونشطوا في الاستجابة لها بأنفسهم. لهذا السبب لما ترك المهدي المظالم ثلاثة أيام فدخل عليه أحد المسؤولين الكبار فقال " يا أمير المؤمنين إن العامة لا تغد على ما أنت عليه لم تنظر في المظالم منذ ثلاثة أيام (٤) فلما جلس المهدي للمظالم دخلت حشود الناس، " فدخل الناس على بكره أبيهم فلم يزل ينظر في المظالم إلى الليل (٥) .

وقد أستكثر الإمام أبو يوسف عزوف الرشيد عن النظر في المظالم " يا أمير المؤمنين أما تقرب إلى الله، بالجلوس لمظالم رعيتك في الشهر مجلسا واحدا، تسمع من المظلوم وتكر على الظالم " (٦).

إن المصادر تسهب في اهتمام الملوك لهذه المؤسسة التي خصص لدعاويها يومين في الأسبوع، الجمعة والأحد (٧) . كما عين موظفا بجمع ويرتب عرايض

(١) العقد القريد ١٤/١ . الطبري ٢٦١/٦ .

(٢) الطبري، الطبري، ٥٢٧/١٠ .

(٣) د. خدوري، Origin and Development of Islamic Law Vol. , Washington 5 . P.263 .

(٤) الأربلي، خلاصة المذهب المبيوك، ١٠٤ . طبري ٥٨٢/١٠ .

(٥) الأربلي، خلاصة المذهب المبيوك، ١٠٤ . طبري ٥٨٢/١٠ .

(٦) أبو يوسف، كتاب الخراج، ص ١١١ . فذهبي، ميزان الاعتدال ٢١٦/١ .

(٧) ابن طيفور، تاريخ بغداد ٥٧/٦ . الأحكام السلطانية، ٨٤ .

المتظلمين لينظر فيها، لأن الناس " طال صبرهم على انتظارها " (١) والمظالم الخاصة
بأفراد الأسرة الحاكمة من كبار رجالات الدولة والموظفين تسمى " مظالم الخاصة
مقابل" مظالم العامة " التي تخص أفراد الشعب (٢).

ولما انقطع الخلفاء عن النظر في المظالم، مارس الوزراء إدارة شؤون هذه
المحكمة، فلكوا يجلسون للناس الذين وفدوا على بغداد من بلدان شتى يشكون الولاة أو
عمال الخراج أو القضاة والشرطة (٣).

ويعد وزير المختار ابن الفرات من أنشط الوزراء للنظر في مظالم الناس " فهذا
يتظلم من أمير، وهذا من عامل، وهذا من قاض " (٤) وقد نظر في مظالم حشد من
الفلّاحين يشتغلون ويزارعون في إقطاع أم الخليفة المختار (٥).

والسؤال المهم الذي يرد على الذهن هنا ما هو الدور الذي أدته هذه المؤسسة
في الإدارة العربية؟ لا ريب أنه دور خطير وحاسم فقد تصدت إلى قضايا خطيرة جابهت
الماكنة الإدارية واستطاعت بما تملك من قوة النفوذ والسلطة التصدي لها وعلاجها
بسرعة خاصة فيما يتعلق بالقضايا المالية (الضرائب على المواطنين) وما يتعلق بمظالم
الولاة والأمراء وتعليهم واغتصابهم أملاك الناس وفي مثل هذه الحالات قد لا يستدعي
رئيس الدولة حاكم الإقليم بل يرسل أحد عيونه ليتحقق من سوء إدارة الأمير كما فعل
مع أمير مصر، أرسل إليه أحد العيون " خرجت من بغداد في ربي
متظلم .. فدخلت دار الإمارة، وديوان البلد ، وبیت المال، وسألت وبحثت عن الأخبار
وجلست مع المتظلمين وغيرهم فمكثت ثلاثة أيام (٦) وما فعله الرشيد مع عامله في
مصر فطعه المتوكل مع عامله في الأهواز (٧).

٥- الإدارة العباسية والحكومات المحلية

يرصد ابن الطفطفا حالة الدولة العباسية في أواخر عهدها فيقول:
" أعلم أن الدولة العباسية كانت دولة ذات خدع ودهاء وغدر وكان قسم التحصيل
والمخادعة فيها أوفر من قسم القوة والشدة خصوصاً في أواخرها فإن المتأخرين منهم
بطلوا قوة الشدة والتجدة وركنوا إلى الحيل والخدع .. إلا أنها كانت دولة كثيرة
المحاسن حتى كانت أواخرها فاضطرب الأمر (٨).
لماذا اضطرب الأمر في العهود العباسية المتأخرة؟ الاضطراب المتأخر هذا هو
النتيجة الطبيعية للاضطراب الذي حدث في العهود العباسية الأولى، كيف؟

(١) ابن طيفور، تاريخ بغداد ٢١/٦.

(٢) الصابي، الوزراء، ص ٢٧.

(٣) للتوفى، تشوار المحاضرة ١٥/٢.

(٤) للتوفى، تشوار المحاضر ٥٧/٥، ابن فلكان، ٩٩/٣.

(٥) للتوفى، تشوار المحاضرة ٥٨/٥.

(٦) الجهشباري، الوزراء والكتب، ص ١٧٢، ود.

(٧) تشوار المحاضر، ١٨٢.

(٨) القفري، ١٥١.

العباسيون في سبيل إيجاج ثورتهم استمقوا بالفرس وجعلوا خراسان قاعدة الدولة ومركز الثورة، فلما نجحوا في إقامة دولتهم اعتمدوا الفرس، كانت السوزرات العباسية ٩٥% فارسية، الأمر الذي أضعف آمالهم وقوى مغزيتهم وغدا طموحهم إلى درجة أثارت مخلوف الخلفاء العباسيين أنفسهم، كان لابد من إزاحتهم، أزاحوا أبا سلمة الخلال من أول وزارة وقتلوه، كما أزاحوا بعده أبا مسلم الخراساني وقتلوه، ثم سار على دريهم البرامكة فال سهل.

ما علقت الموازنة ممكنة بين العباسيين والفرس، الأمر الذي دفع المعتمد إلى اعتماد الترك فكان كمن يستجير بالرمضاء من النار.

لقد ظهرت أول الحركات الانفصالية في الأندلس فقد استطاع عبدالرحمن الداخل منذ منتصف القرن الثاني إقامة الكيان الجديد للأيوبيين في الأندلس والوسيلة الوحيدة التي كان يوسع الخلافة العباسية أن تتوسل بها في نهاية الأمر لمقاومة هذه التجزئة المعادية لها هي تشكيل ولاية أفريقيا (التي شملت تونس والجزء الشرقي من بلاد الجزائر الحالية) لصالح الأغلبية، وبقيادة إبراهيم ابن الأغلبية. فإذا كانت أسرة الأغلبية تمثل في الأقطار المغربية نقطة التماسك مع الشرق وتديس نظريا بسلاوة للخلافة العباسية، إلا أنها كانت أسرة مستقلة. وإن كان مجموع بلاد المغرب قد تحرر سياسيا عن بغداد منذ العصر العباسي الأول.

ولا نعرف معلومات دقيقة عن تاريخ إمارات الخوارج التي كان لها محليا شأن كبير في التجارة وفي انتشار الإسلام خلف الصحراء الكبرى وفي اتجاه السودان وإسالة تاهرت هي أشهر إمارة فيها، أسسها ابن رستم.

وفي المغرب الأقصى أسس إدريس الثاني إمارة الأدرسة كما أسس بعده أبو عبدالله الشيعي دولة الفاطميين في أفريقيا و " المغرب الأوسط " وعاصمتها المهدية، ثم أرتحل الفاطميون إلى مصر وشيدوا القاهرة، وأعلنوا خلافتهم فيها وقد اتهموا بأنهم سلطوا على شمال أفريقيا، قبائل البدو التي كانت تزعمهم على التخوم بين مصر والصحراء وفي بضع سنوات راح بنو هلال يهلكون الزرع والضرع.

هذا في المغرب أما في المشرق فقد ظهرت الدولة الطاهرية في خراسان حيث شملت جنوب مقاطعة هراة، على الهضبة الإيرانية وغربا الساحل الجنوبي الشرقي من بحر قزوين وضمت مدينة بلخ وسمرقند وبخارى.

وفي سبستان بجوار إيران (وهي الجزء الأدنى من أفغانستان الحالية) ظهرت الدولة الصفارية وانتزعت خراسان من الطاهريين.

ولم يثبت الصفاريون كثيرا أمام قوة جديدة ظهرت في بلاد ما وراء النهر وكانت هذه القوة هي " سلطنة " السمتيين.

المهم: لم يحدث انقطاع مفلج بين هذه الدول وبين مدة الحكم المباشر الذي مارسه الخلافة في تلك الولايات ولفضل غنية حصل عليها هؤلاء السادة الجدد من استقلالهم المحلي، ليس في كونهم من أهالي البلاد بل كونهم أولوا هذه الأقطار جل عنايتهم فأنفقوا فيها الأموال، ولو بقيت الضرائب شديدة الوقع على الأهليين ونقض اسم

الخلافة على الصلة المتداولة واستمر نكره في خطبة يوم الجمعة لينهض دليلاً على وجود السيدة العباسية العليا.

وفي هذه الولايات تقتصر صاحب السلطة على لقب (الأمير) كما تقتصر عليه لقراتهم في ديار المغرب. لكنهم أرادوا أن يوضحوا الخلافة استقلالهم الكامل فنصبوا "وزيراً" وربما كان الأمراء السامانيون وحدهم في الأقل هم الذين نصبوا الوزراء ولكن كانت شرعيتهم الإسلامية مستندة إلى تلك التولية التي لا يستطيع الخليفة أن يمنعها عنهم.

ولم تختلف أجهزة الإدارة عندهم اختلافاً عما كانت عليه الدولة العباسية إلا أنهم أوجدوا للموظفين تسلسلاً تنظيمياً بعض الشيء وسمى أعلامهم مرتبة باسم "العبد" أما إدارة الأقاليم فقد تولوا شؤونها مباشرة أحياناً أو عهدوا بها أحياناً أخرى إلى العسكريين وكانت الإدارة في باقي الأقاليم بين أيدي حكام من أهالي البلاد (كما حدث منذ مطلع الفتح الإسلامي) تعاقبوا عليها بالوراثة.

السؤال المهم، ما هي طبيعة هذه الحكومات سواء أكانت في المغرب كالأغلبية أم في المشرق كالسامانيين، ما هي طبيعة الصلة الإدارية بين المركز (الخلافة) والأطراف (الأمراء) هل هي حكومات محلية؟ هل هي دولة فيدرالية؟ أم كونفدرالية؟ لندرس هذه الحكومات أولاً، لنرى طبيعة العلاقة التي تربط هذه الولايات بالدولة العباسية!.

وإذا كنا نحن لن نوافق في إيجاد الصيغة القانونية لمثل هذه الحكومات المحلية، فإن الفقهاء تعاقبتهم وضعوا مثل هذه الحالة الإدارية بالصيغة الآتية: إن هؤلاء الولاة فرضوا سيطرتهم على أقاليم الدولة بالقوة، لكنهم ظلوا يحاولون الحصول على اعتراف شرعي بولايتهم من الخليفة العباسي الذي حافظ على مكانته الدينية في مشاعر الناس، واستغل هذه المكانة ليفرض على هؤلاء الولاة نوعاً من السوالة والاحترام يدعوهم للاعتراف به ولو أسماها خليفة للمسلمين تصك النفوذ باسمه ويدعون له على منابرهم في خطبة الجمعة. فلحافظ على شعرة معوية هنا مسألة ضرورية في عرف هؤلاء الفقهاء، أما الأمراء فهم: أمراء استيلاء وإمارتهم إمارة استيلاء يقرها الخليفة مع أنها فرضت فرضاً بإقرار الخليفة نوعاً من الاعتراف بالأمر الواقع وهو يعد هذه الإمارة وباحتفال رسمي مضطراً، لأنهم استبدوا في شؤون ولايتهم.

وولاية الاستيلاء على النفوذ من ولاية الاستكفاء التي يوليها الخليفة شخصاً بختياريه ويعهد إليه إدارتها حسب قراره، والفقهاء يطلقون على الإماراتين: "إمارة الاستيلاء" و "إمارة الاستكفاء" الإمارة العامة حيث يفوض فيها الخليفة سلطته إلى الأمير ويمنحه بهذا التفويض الصلاحيات العسكرية والإدارية والمالية، والإمارة العامة تتميز عن الإمارة الخاصة التي يتولى فيها الأمير صلاحيات محدودة^(١).

(١) راجع التفاصيل عنه: الموردي، الأحكام السلطانية، ص ٣٠. ابن خلدون، المقدمة، ص ٢٨٠، الكازروني، قواعد الدولة العباسية، ص ٣٠.

٦- الحسبة عند العباسيين " الإدارة البلدية للمدينة الإسلامية "

لقد حاول بعض المؤرخين أن يصنفوا المدن إلى فئتين، المدن المستحدثة الحديثة التأسيس والتي أوجدها العرب لتلبية حاجتهم العسكرية والسكنية والعراقية منها مثلا مدينة البصرة في العراق والفسطاط في مصر والقروان في تونس. أما الفئة الثانية فهي المدن القديمة التي وجدت قبل الإسلام مثل مدينة دمشق وبيروت وكلا الفئتين توافد عليها الناس للسكن، فتعدت وظللتها وتعدت أطلال الحياة فيها، مما اقتضى تنظيمها إداريا للحفاظ على الاستقرار فيها.

ويبدو أن المدينة في الحياة العربية وخلال العصور الأولى من الإسلام كانت استمرارا للمدينة القديمة بحكم إطار الزمن، وبسبب هذا الطابع المسالم الذي طبعت فيه الفئوح العربية.

ولا يشك الدارس أن العرب أوجدوا في المدن القديمة " مؤسسات بلدية " بالرغم من أن المدن اليونانية أو الرومانية لم تعد معنا جديدة نظرا لاضطراب تخطيطها خاصة في الحواضر الكبرى التي ألحقت بها أحياء لم تخضع لنظام هندسي دقيق. لقد وجدت الإدارة العربية نفسها أمام معضلة شؤون العمران سواء تعلق الأمر باحترام التنظيمات القديمة أم بإيجاد تنظيم جديد في بغداد ودمشق والقاهرة وصنعاء. ما هي طبيعة المعضلة؟ إن الحكومة المركزية في الإمبراطورية الرومانية المتأخرة وكذلك في بيزنطة قد أحلت في كل مدينة تقريبا، أيام الفتح العربي ولاية لها محل البلديات ودمجت المدن في المؤسسات الإقليمية ونزعت من العواصم القديمة. ذلك الاختصاص الذي كانت تنفرد به، ولئن بقي الريف مرتبطا في المدينة من ناحية الإدارة إلا أنه لم يكن خاضعا لحكمها. وإن لم يطلع العرب على مدن قديمة مستقلة بل وجدوا دولا مركزية واسعة تتأول كل استقلال محلي.

في المدن الكبرى حافظت على تنظيمها الطبوغرافي والسكني وعلى بعض مؤسساتها البلدية القديمة واختصت الدولة بملكية الشوارع الكبرى، العلة وما استحدث على جوانبها من حواقيط وعقارات ومخازن، وقد اعتنت الدولة بتنظيم المهن والحرف داخل الأسواق فضلا عن ماء الشرب (وما يتصل به من أنظمة وينابيع وموزعي المياه) على الأفراد والحملات، كما عنت بفتح الطرق ونظافتها أحيانا.

إن المدينة العربية في الحياة الإسلامية خضعت في إدارتها والإشراف عليها ومراقبتها إلى المحتسب وأول نكر له كان في مدينة بغداد عندما شيد المنصور عاصمته، ثم تواترت الروايات بتعيين (المحتسب) في كل المدن الإسلامية لإشراف على الأسواق ومعاملاتها جميعا، وعلى الطرق والمستشفيات وبناء السور والحصارفة بل أعطى حق الإشراف على طبيعة معالجة الأطباء للناس، وطبيعة معاملة المعلمين للأطفال

لقد كانت الإدارة المحلية في المدينة الإسلامية تحت إشرافه التام ومسئوليته^(١). فضلا عن القوى الأمنية التي تمثلت في: صاحب الشرطة، والمعاون والشحنة والحراس، وصاحب الجسر، فهؤلاء جميعا يكونون إدارة المدينة وسلطتها المحلية في مدن تسامت بسرعة في ازدهارها العمراني لخدمة الأغراض المدنية " كالمدراس، والدكاكين، والفنادق، والمارستات، والمستشفيات، ومواضع الاستراحة على طول للطرق التجارية، والحمامات، وأنبئة المياه في الشوارع، وحتى مخازن البضائع الكبيرة المعروفة بالقوكلات^(٢).

(١) يعد الموردي أمسن من كتب عن نشوء وظيفة المحتسب وصلاحياته وأعوانه وموظفي ديارته
فليراجع: الأحكام السلطانية، ص ١٨٠ كذلك ابن خلدون في المقدمة.

(٢) راجع ما كتبه عن المدينة العربية الإسلامية: أوليج جرابار، في الفصل السادس " الفن والعمارة " من
كتاب: تراث الإسلام ١ / ص ٣٥٠. ففيه معلومات غزيرة عن المدينة وعمارته وإدارتها.

الباب السادس

الدولة والإدارة في اليمن

(من عصور ما قبل الإسلام وحتى

سنة ١٩٠٤)

الفصل الأول

الكيان العباسي والإداري لليمن / عصور ما قبل الإسلام

١- المقدمة:-

أود أن أوضح أن هذا الفصل لا يهدف إلى دراسة التاريخ السياسي لدولة اليمن، ابتداء من عصور ما قبل الإسلام، وحتى ظهور دولة الإسلام في المدينة "يثرب" والضمم اليمن إليها وما رافق هذا الانضمام من تطورات سياسية متلاحقة ومتراصة نقلت اليمن من طور إلى طور ومع هذا الانتقال تلاحقت التطورات السياسية والاقتصادية والإدارية.

إن تاريخ اليمن موغل في القدم أما دولته فتبدأ بظهور دولة معين على المسرح السياسي وتعاقب دول أخرى بعدها، والدول التي أعطيت الدول المعنية ثم أفولها وإثدار تاريخها نحو المغرب بظهور الدولة العربية الإسلامية في عهد النبي، السنة الأولى من الهجرة. في العصر الوسيط.

هذا العصر الذي انتهى بفتح العثمانيين للقسطنطينية عام ١٤٩٢م، لمعظمه التاريخ الحديث، تاريخ ظهور دولة اليمن المستقلة في عهد الإمام يحيى (١٩٠٤-١٩٤٨م) وما أعقبه من عهود كان آخرها عهد التثاق الجمهورية اليمنية عام ١٩٦٢م وكفاحها في سبيل وحدة الأرض والشعب هذا الكفاح الذي توج بأعلى وأعز ما يملك أهل اليمن "وحدة الأرض والشعب" في "دولة الوحدة" سنة ١٩٩٠م.

إن المسيرة رائعة، قصة حضارة خلّدة، مسيرة دولة وشعب عريق، يصعب على أي باحث، وأي كاتب أن يحتوي جميع فصوله وتطورات وأحداثه.

أنا لا أريد أن أنجز هذه المهمة الصعبة أولاً وهي بعيدة بعض البعد عن اختصاصي في الإدارة العامة، ثانياً: أنا أريد أن أدرس دور ومكانة دولة أهل اليمن في سجلها التاريخي، الفخم، والكبير في الإدارة العامة، ماذا أنجزت دولة أهل اليمن في تراث الإدارة العامة، ولكن قد يسأل سائل ما جدوى ذلك ؟ ولماذا ركبت، هذا المرتقى الصعب ؟

والسؤال يجيب عنه أحد رواد الفقه الإداري المصاصر، فهو بدوره يسأل السؤال نفسه: متى يبدأ مجال جديد للدراسة ؟ ومتى ينتهي ؟ يرى بعضهم أن علينا أن نرجع إلى موسى وإلى تلك النصائح الرشيدة التي تلقاها من شعيب بشأن كيفية تفويض السلطة. ولاشك في أنه يمكننا أن نتعلم الكثير من موسى وربما من شعيب ومن إداريين أقدم منهما بكثير. فقد كان هناك بالطبع مديرون ومنظمين وكان بعضهم يدرج إجراءات الإدارة والقيادة والصلاحيات لكن ما لم يكن هناك فهو العلم أو مادة تدريس اسمها "الإدارة". لم تكن بذور الفكر الإداري قد غرست عندما بدأ الناس "يكونون الإدارة" بل كانت قد نثرت هذا بالضبط حرفياً في تربة التاريخ الإنساني وفي حضاراته القديمة في إهرامات مصر وسنود اليمن ومملات القانون، في بابل وأرض سومر.

لقد سأل أحد رواد التفریح للمعاصر: "لماذا ننظر إلى الماضي لكي نستعد للمستقبل؟ لأنه ليس هناك موضع آخر يمكننا أن نتجه إليه"^(١). لقد ساد الاعتقاد دائما بأن التاريخ مادة للقراءة غير ذات أهمية بالغة للمديرين فحياتهم مشحونة بالعمل والأحداث تجري بسرعة أكبر من أن يتمكنهم من إتقان الوقت في تأمل مؤلفين وإداريين يرجعون إلى قرون خلت " وهذا افتراض خاطئ"^(٢) أن استيعاب التراث الثري للإدارة قد يضمن أن أخطاء الماضي لن تتكرر.

لقد مارس البشر ومنهم أبناء شعبنا في هذه الأرض الطيبة الإدارة على مدى الآلاف من السنين، كانوا فيها من أفضل رجالات الإدارة فقد اضطلعوا بمهمة بناء الدولة وإدارتها وتنظيم شؤون الري فيها وترتيب أحوال الناس ومعاشهم على مختلف طبقاتهم. وكان الوقت المتاح لهم لإتجاز مشروعاتهم ضئيلا كما كانت مواردهم الطمعية ووسائل النقل محدودة ولكنهم بالرغم من ذلك شيدوا واحدة من أعظم إنجازات الإدارة والحضارة في تاريخ البشرية، شيدوا " دولة " أكثر تنظيما وأحكاما وعمران " دولة " المدن فسي أثينا"^(٣). وما من دولة عظيمة إلا وتقف خلفها إدارة وحضارة عظيمة.

هل أجيب عن السؤال، نعم أن هذا الاستعراض سيوجه بوصلة البحث إلى الاتجاه، السليم الاتجاه القابل، إن إيقاع العصر بتطوراتها كلها يرتبط بذلك التراث العظيم، لأن هذا الإيقاع لا يمكن أن ينبثق من فراغ.

الفراغ لا يكون إيقاعا، الإيقاع مصدره الحركة وأرسطو، كان يردد من زمان الكون ملأ بالحركة، من أين جاءت؟

ومن أين نبدأ؟ لنبدأ من دولة معين، وهذا لا يعني أن تاريخ شعبنا يبدأ ببداية تكون هذه الدولة ونشونها، أنه تاريخ موغل في القدم^(٤)، وأبعد بكثير من تاريخ هذه الدولة ولكننا هنا لندرس تاريخ اليمن بل دوله وحكوماته، لأن وراء كل " إدارة " "حكومة" تنظم مؤسساتها، وتدير شؤونها ودراساتها هذه نتجه لدراسة الدولة في اليمن بالقدر الذي تنضج فيه الإدارة ونشاطاتها في تنظيم حياة الناس ومعاشهم.

٢- الدولة المعينية (١٣٠٠-٦٣٠ ق.م)^(٥) :-

تعد الدولة المعينية من أقدم الدول العربية التي بلقنا خبرها، وقد عاشت وازدهرت بين (١٣٠٠-٦٣٠ ق.م) على رأي بعض العلماء. ولقد بلغت أخبارها من

(١) نذكر، أفكار عظيمة في الإدارة، ص ١٧ وما بعدها.

(٢) نذكر، أفكار عظيمة في الإدارة، ص ١٨ وما بعدها.

(٣) شينكلر، تدهور حضارة الغرب، ج ١، ص ١٢٠.

(٤) راجع: علي، د. جواد، الفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام، ج ٢ (بيروت - ١٩٧٧ م)، ص ٧٣. الطيبة الثانية.

(٥) اعتمدنا في دراسة هذه الدولة المصادر الآتية: جواد علي، الفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام، ج ٢، ص ٧٣. الحداد، محمد يحيى، التاريخ العام لليمن، ج ١، تاريخ اليمن قبل الإسلام بيروت ١٩٨٦ م، اليمن عبر التاريخ، ص ٥٥ ويسمىها "مملكة معين".

الجرو، د. إسمهان سعيد، موجز التاريخ السياسي القديم لجنوب شبه الجزيرة العربية بالقاهرة، محمد عبدالقادر، تاريخ اليمن القديم، ص ٢٥ (بيروت - لايت).

الكتابات المدونة بالمسند، ومن كتب المؤرخين الكلاسيكيين أمثال سترابون والذي أشار إلى أن بلادهم تقع شمال بلاد سبأ وشمال أرض قتبان وأما حضرموت فتقع شرق بلاد معين. وقد بعث أسم معين بعد أن دخل المساح الأريبون أرض اليمن وفسي مقيمتهم (يوسف هاليقي) الذي عثر على نقوش نشرت ترجمت بعضها ولا يزال بعضها الآخر ينتظر النشر.

ظهرت هذه الدولة في الجوف، والجوف منطقة سهلة بين نجران وحضرموت أرضها خصبة منبسطة. وقد أمدتنا الكتابات التي عثر عليها في الجوف وفسي بيدان (مدينة في طريق البلقاء من ناحية الحجاز) التي كانت مستوطنة معينة وفسي الجزيرة وفي بعض الجزر اليونانية والتي يعود عهدها إلى القرن الثاني ق.م. بكثير معلوماتنا عن هذه الدولة ومنها استخرجت أسماء ملوك معين.

والملوك الذين وردت أسماءهم في الكتابات المعينية ليسوا هم ملوك معين كلهم بل هم جبهة منهم رتبهم (هومل) على ثلاث طبقات، كل طبقة تتألف من أربعة ملوك. ويرى (هومل) أن السلالة التي في أولها الملك (البيع دقه) هي أقدم أسر ملوك معين. ويرى (البرايت) أن ملوك حضرموت كانوا هم الذين أسسوا مملكة معين، أسسوها في حوالي سنة (٤٠٠ ق.م) ويرى أن أول ملك من ملوكها كان (البيع يثع) وكان أبناً للملك (صدق أول) ملك حضرموت^(١).

ومن مدن الدولة المعينية الباقية معالمها إلى اليوم (البضاء) وكانت تعرف بمدينة (نشق) والسوداء وكانت تعرف بمدينة (نشان). و (براقش) وكانت تعرف بمدينة (بثل). وثمة مدن في الجوف، أقل شهرة من هذه المدن منها: ببحان، وسرافه، كما أن الجبال المحيطة بالجوف غنية بالآثار اليمنية ومنها جبل سام، وجبل اللوذ. وقد وصف (هاليقي) أطلال مدينة معين بأن في بقاياها رمزا لمجد الدولة المعينية وتقع على بعد ٧ كم شرقاً من مدينة الحزم.

أ- الإدارة العامة في الدولة المعينية:-

ماذا تعني الإدارة العامة؟ وما هو مجالها؟ أن مجال الإدارة العامة: يتناول دراسة الصلوات والظروف التي تهدف إلى المحافظة على المصالح الحكومية التنفيذية لتصل بطريقة فاعلة في بنيتها وبذلك يصبح التركيز الأساسي على المصالح والمؤسسات الحكومية واللجان والمشرعات والمؤسسات العامة وغيرها من التنظيمات الرسمية في الأنظمة الحكومية التي تتولى تطبيق القواعد وتزويد الخدمات التي يحددها القانون.

(٢) تختلف الآراء في عمر الدولة المعينية وفي بدايتها وسقوطها وعدد ملوكها ولما كانت دراستها بالإدارة فيرجى الرجوع إلى المراجع الآتية، في اختلاف الروايات لكي يتم التركيز على الإدارة، دون مساواة. جواد علي، المصطلح ٨٣/٢، الحداد، التاريخ العام لليمن ١٥٦/١ شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص ٥٣.

إن النشاطات الخاصة التي يمكن عدها إدارية تعتمد أساسا مستوى التنظيم الاجتماعي مثلا في مستوى المصالح الحكومية التنفيذية، فلنا نقرر الأعمال الإدارية على نشاطات الحكومة أي نشاطات كبار الإداريين والمشرفين والكتبة والفنيين. لكن يلاحظ أن النشاطات التنفيذية كشق الطرق لا تعد في حد ذاتها إدارية على أساس أن الإدارة تعمل هذه النشاطات كجزء من نظام العمل في المصلحة الحكومية المعنية. ولكن من وجهة نظر الاختصاص السيلسي فإن هذه النشاطات تعد إدارية على أساس أنها جزء من أجمالي النشاطات الحكومية التي تعد ضرورية للمحافظة على كيان الوحدة السياسية^(١).

من هنا تركز هذه الدراسة على الإدارة العامة في اليمن القديم وفي دولة معين بالذات من خلال الإحاطة بالنشاطات الحكومية ومؤسساتها الإدارية وطبيعة السلطة السائدة فيها ونمط القرارات المتخذة من قياداتها. وما يهمنا من ملوك معين طبيعة الحكومة السائدة ونمط الماكنة الإدارية لمثل هذه الحكومات.

أولا : النظام السائد في الحكومة المعنية، هو النظام الملكي، وقد ظهر هذا النظام في أكثر التقديرات احتمالا في القرن الرابع ق م في مرحلة شهدت فيها المنطقة تحولات جوهرية في ميزان القوى، في هذه المرحلة نجد في الجوف مدينتين تجاريتين هما (بتل) براقيس حاليا و " قرناو " معين حاليا، وكانت هاتان المدينتان قد أخذتا في التكون لتصبحا قوة سياسية في المنطقة فتمكنتا بعد ذلك من إخضاع مدن الجوف جميعا لنفوذهما فشكلتا بذلك دولة جديدة هي دولة معين، التي اتخذت من قرناو عاصمة لها ومن " البقع دقه " ملكا.

وعلى الرغم من غلبة النظام الملكي فقد كان هناك مجلس يضم أعيان الدولة وكبار موظفيها ويسمى هذا المجلس بـ " مسود " يتولى إدارة شؤون الحكومة ويبيت في قراراتها. ومن المعلوم أن حكومة معين الملكية وكذلك الحكومات الملكية الأخرى في العربية الجنوبية، جوزت أن يشترك شخص أو شخصان أو ثلاثة مع الملك في حمل لقب " ملك " إذا كان حامل ذلك اللقب من أقرباء الملك المقربين.

والمسألة المهمة فيما يتعلق بتطور كيان الدولة السياسي طبيعة العلاقة بين العاصمة " قرناو " وحكومتها وبين المدن المعنية الأخرى ، الظاهر أن الطبيعة الاستثنائية للملكية في معين أبعدا عن النصف والاستبداد أولا وأعطى للمدن بعض الحريات في " الحكم المحلي " ثانيا.

ب- " الحكم المحلي " :-

يقول العلامة د. جواد علي مؤيدا ما ذهب إليه " وقد كانت للمدن حكومات لكل مدينة حكومتها الخاصة بها ولهذا كان في استطاعتنا أن نقول إن حكومة معين هي حكومات مدن، كل مدينة فيها حكومة صغيرة لها آلهة خاصة تسمى باسمها وهيئات دينية ومجتمع يقل له: (عم) بمعنى أمة وقوم، وجماعة. ولكل مدينة مجلس استشاري

(١) راجع ما كتبه: يونس، عبدالغفور، دراسات في الإدارة العامة، الإسكندرية ١٩٩٧م، ص ١٥ وما بعدها.

يدير شؤونها في السلم وفي الحرب، وهو الذي يوصل فيما يقع بين الناس من خصومات وينظر في شؤون الجماعة^(١).

ويبدو من تاريخ دولة معين تنظيم الإدارة في المملكة على أساس المقاطعات على رأس كل مقاطعة ممثل عن الملك يعرف عندهم بـ (كبر) أي الكبير^(٢) ويظهر أنه كان لا يتدخل إلا في السياسة التي تخص المسائل العليا المتعلقة بحقوق الملك وبشعب معين. ويرد اسم الكبير بعد اسم الملك في الهرم الإداري للسلطة.

والإيرادات المالية لحكومة معين، تأتي من الضرائب ومن إيرادات الأراضي الحكومية التي تؤجرها للناس بمبلغ يتفق عليه. أما الضرائب فتؤخذ من التجار والزراعي وسائر طبقات الشعب الأخرى، يجمعها المشايخ، مشايخ القبائل والحكام الكبراء بوصفهم الهيئات الحكومية العليا، وبعد إخراجهم حصصهم يقدمون ما عليهم للملك. وأما الإيرادات من المصادر الأخرى مثل تأجير أملاك الدولة فتكون بتفويض خاص مع المستمر، ويعقد يتفق عليه. ومن الضرائب التي وردت أسمائها في الكتابات ضريبة عرفت باسم "عثر" أي "عثر" وتؤخذ من عثر الحاصل فهي "العثر" في الإسلام. أما تفويض السلطة في الإدارة المعنية فنجدها عند الملك يفوض بعض سلطته إلى موظف كبير "رئيس" أو سيد قبيلة، أو تاجر من التجار الأغنياء لغرض الاستثمار المالي لمقاطعة، أو منجم، أو أي مشروع من مشروعات الحكومة ويعقد مشروط وموثق كتابة.

وإذا كان التفويض لاستثمار أرض زراعية فيقوم هذا الشخص بجباية حقوق الأرض لصغار المزارعين، ويكون هو وحده المسئول أمام الحكومة المحلية. ويتعهد الكبراء وسادات القبائل والحكام المحليون عادة بجمع الضرائب من أتباعهم، ودفع حصة الحكومة كما يتعهدون بإنشاء الأبنية العامة كبناء المباني الحكومية، وأسوار المدن، وبناء الحصون، والأبراج والمعابد وما شاكل ذلك مقابل ما هو مفروض عليهم من ضرائب أو تفويض سلطة التصرف في الأراضي العامة. فإذا تمت الموافقة ثم عقد عقدين للطرفين وكتب به محضر ثم يدون خبرة على الحجر.

والظاهر أن المعابد ورجال الدين فيها شاركوا الملوك بعض سلطاتهم لهذا وجدنا بعض الكتابات وهي تشير إلى أداء المعابد لبعض الخدمات العامة للشعب مثل إنشاء المباني العامة، أو تحصين المدن وبذلك تساعد في التخفيض عن كاهل الحكومة لأنها كانت مثلها تجبي الضرائب وتتلقى أموالاً طائلة من الشعب وتتاجر في الأسواق الداخلية والخارجية مقابل إعفائها من الضرائب وقد كانت وارداتها المتوفرة ضخمة قد تسدوي واردات الحكومة.

(١) الفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام ١٠٩/٢. وقارن طروحت د. جواد علي، بما ذهب إليه المشرق الروسي، بيوتروفسكي، الذين قبل الإسلام، ص ١٧٠. وهو يميز دول اليمن عن الدول العربية شمال الجزيرة كونها أكثر تطوراً ورقياً في مجال الإدارة والحضارة.

(٢) ورد المصطلح في القرن، بصيغة المفرد "إنه لكبيركم الذي طعكم السحر" طه/٧١. "وقالوا ربنا إنا أطعنا سادتنا وكبرائنا فاضلونا سيلاً" الأحزاب/٦٧.

ج- تقويم التجربة الإدارية للدولة معين:-

هل نستطيع تقويم التجربة الإدارية للدولة المعنية ؟ وما هو معيار هذا التقويم ؟ نعم نستطيع تقويم هذه التجربة لأن المصادر جميعها بما فيها النقوش والمصادر الكلاسيكية والحديثة تجمع على النشاط التجاري للمعنيين خارج حدود دولتهم. لقد وصلوا من أرض اليمن إلى أعالي الحجاز، والأردن وفلسطين والشام ومنهم من تاجر مع مصر وجزر اليونان.

ولم يتاجر أهل اليمن من دولة معين، مع هذه الأقطار حسب بل كونوا فيها جاليات تجارية تداولت عمليات البيع والشراء بالنقود المعنية لقد كونوا قنطرة تجارية بين الشرق والغرب، ألا يدل هذا على وجود مؤسسة بل مؤسسات إدارية متعددة قادت هذا النشاط وحافظت على استمراره ؟ إن مثل النشاط المنظم لابد أن تقف خلفه إدارة حكومية منظمة بل ودولة قوية منظمة بدليل أن الدولة المعنية فقدت مقومات كيانها بعد أن ضعفت مدنها التجارية وانهارت مؤسساتها المالية.

د. سقوط الدولة المعنية / والحكم المحلي:-

لقد استمرت الدولة في ازدهارها الاقتصادي لكن بتزايد نفوذ وقوة دولة الأنباط فقد المعنيون مستوطناتهم الشمالية وخاصة مستوطنة (ددان) التي كانت من أهم مراكزهم كما أن اكتشاف البطلمة في مصر سر اتجاهات الرياح في البحر الأحمر كان عملاً لانتعاش الملاحة البحرية فتعكس ذلك الانتعاش البحري سلبياً على الطريق البري لتجارة معين مما سبب لها الوهن الشديد والتراجع أمام قوة الدولة السبئية التي احتوتها سياسياً دون أن تقف على نشاط شعب معين^(١) مما دفع بالمستشرق تكتش إلى القول: نحن نؤيد المصادر كلها التي قررت وأكدت أن مملكة بني معين كانت قائمة في عصر واحد مع مملكة بني سبأ^(٢).

هـ- عندما ينحرف الحكم المحلي باتجاه الانفصال

يبدو أن مسألة العلاقة بين السلطة المركزية والحكم المحلي في المدن أو الأقاليم مسألة عانت منها الشعوب والدول في تاريخنا القديم ومازلنا نعاني منها حتى يومنا هذا في التاريخ الحديث !

الحكم المحلي وتنزول السلطة المركزية عن بعض سلطاتها للأقاليم مسألة في غاية الأهمية بشرط ألا تفقد الدولة والأقاليم والمدن باتجاه الانفصال فيكون الخراب قد عم الجميع وهذا ما حدث بالضبط لدولة معين.

والحكم المحلي للمدن والأقاليم، والذي سحب معه الجميع نحو الهلوية فالتهمت دولة سبأ والمدن والأقاليم المعنية للوحدة تلو الأخرى بعد أن أنقرط عقدها وريابطها عن السلطة المركزية!

(١) د. اسمهان، ص ١٨٣.

(٢) دفترة المعارف الإسلامية، ٢٠٢/١١ مادة: سبأ.

هنا كان الحكم المحلي للأقاليم نتاج ضعف الحكومة المركزية، هذا الضعف كلما ازداد معه ابتعاد المدن والأقاليم عن سلطة الحكومة المركزية، الأمر الذي هبأ للدولة المقبلة، دولة الجيران، دولة سبا المجاورة أن تنتهز الفرصة التاريخية لتفكك على دولة معين من الأطراف حتى وصلت إلى المركز.

يقول الأستاذ الحداد " كانت مدن معين في أواخر دولتها قد استقلت بشؤونها عن الدولة المركزية وساعد هذا التجزؤ الملك السبئي على ابتلاعها ودمجها في حكومة سبا ^(١) . وقد أشر إلى العلامة د. جواد علي إلى هذه الظاهرة في الإدارة المعنية فقال:

" وفي خلال الفترة التي انصهرت بين أواخر حكومة معين واتدماجها نهائيا في مملكة سبا، ظهرت حكومات صغيرة يمكن أن نشبهها بحكومات المدن، انتهزت فرصة ضعف ملوك معين فاستقلت بشؤونها ثم اندمجت بعد ذلك في سبا ومن هذه الحكومات التي استقلت في أيام معين .. مملكة لحيان ^(٢) التي كان مركزها الديدان في العلاف في شمال الجزيرة العربية وقد كانت في الأصل جزءا من أرض هذه المملكة ."

٣- مملكة حضرموت (١٠٢٠ ق.م - ٣٠٠ م) :-

أ- " المقدمة "

وعاصرت مملكة (معين) مملكة أخرى من الممالك العربية الجنوبية هي مملكة " حضرموت " وقد ظهرت قبل الميلاد أيضا وما زال اسمها حيا يطلق على مساحة واسعة من الأرض وقد وصل خبرها مسامع اليونان والرومان وسجله كتابهم في كتبهم. وكلمة (هزر موت) و (حزر موت) الواردة في التوراة على أنها الابن الثلاث لأبناء " يقطان " تعني حضرموت ومعناها اللغوي " دار الصوت " . وقد ورد إسم حضرموت في الكتابات العربية الجنوبية كما عثر على كتابات حضرمية ورد فيها إسم عدد من ملوك حضرموت، وأسماء أسر حضرمية، ومدن كانت عمرة، زاهية في تلك الأيام.

وليس علمنا بأحوال حكام (حضرموت) بأحسن من علمنا بأحوال حكام الممالك الأخرى، فلا نزال لا نعرف شيئا يذكر عن حكمها الأوائل، وعن عهدهم ومدد حكمهم. ولا نزال نجد الباحثين في أحوالها غير متفقين " على مبدأ قيام حكومة حضرموت وعلى منتهائها ومغوطها فريسة في أيدي السبئيين "

لقد تبين من بعض الكتابات الحضرمية أن عددا من المكربين حكموا شعب حضرموت وذلك قبل أن يتحول هذا الشعب إلى مملكة وقوام هؤلاء المكربين يختلف باختلاف كبير، عند (الليثي) أو (هول) ^(١) و (البرايث) وكما يختلف العدد عندهم، يختلف ترتيب أسماء هؤلاء الحكام، ومرحل حكمهم لمملكة حضرموت.

(١) التاريخ العام للين، ج١، ص ١٦٠.

(٢) الفصل ١٠٦/٢.

(١) راجع قوائم هؤلاء الملوك عند: شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص ٦٢ وما بعدها. نقل عن: د. جواد علي، ود. فواد حنين. وقرنها بما كتبه، الفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام ١٤٤/٢.

ويذهب شليفر أن حضرموت نسبة إلى حضرموت بن حمير .. بن يعرب بن قحطان. وقد عرفت في الأمانة الغابرة بأرض اللبان، وكانت أوسع رقعة مما كانت عليه الآن! وكان فيها " قوم حضرموت " الذين ذكرهم أسترابون ومن أشد القبائل بأسا في مملكة جنوب بلاد العرب. وكانت حضارتهم سابقة " شبوة " وكان يقطنها في الجاهلية الصدف، وقد وصل بنو كندة أنفسهم بالصدف، وكنوا قد هاجروا إليها من البحرين^(١) وأرأى عددهم على ثلاثين ألف رجل قرابة مولد النبي.

ب- الكيان السياسي للمملكة:-

يرجع تاريخ قيام المملكة إلى عام (١٠٢٠ ق.م) على رأي بعض المستشرقين وكانت عاصمتها " شبوة " وقد قامت عدة حروب بين دولة حضرموت، ودولة معين، تخللتها عدة تحالفات مع الدول المجاورة استمرت لمدة ثلاثة قرون. وقد جعل بعض علماء العربيات الجنوبية سقوط مملكة حضرموت واتدماجها نهائيا في مملكة سبأ " سبأ و ذو ريدان " في أيام " شمر يهرعش " وبعد سنة " ٣٠٠ ب.م " لكن النقوش القديمة لم تذكر شيئا عن كيفية سقوط المملكة وعن كيفية استيلاء (شمر يهرعش) أو غيره عليها. وقد ذهب بعضهم إلى أن سقوط المملكة كان في القرون الرابع بعد الميلاد.

ج- عاصمة حضرموت " شبوة " :-

وشبوة هي عاصمة مملكة حضرموت وحاضرة الإدارة فيها. كتب عنها المستشرق القدير كرومان بحثا قال فيه: شبوة مدينة في جنوبي بلاد العرب على مسيرة ست ساعات من السفال في وادي جردان، ويدور ذكر البلدة في تاريخ مبكر يرجع إلى تاريخ نقش حضرموت ويعرفها بليناس باسم " سابوتا " لكونها هضبة حضرموت. ويقول إنها شيدت على تل مرتفع وكانت تضم بين أسوارها (٦٠) مبعدا. وقد أشاد بذكرها لنديبرغ وأكد أن مصادره تشير إلى أن العاصمة القديمة لحضرموت قائمة بالفعل على تل يقال له (قرن) وهو المرتفع الوحيد في السهل العريض لصق المحلة الحديثة، ولا تزال الأطلال تقوم على نطاق واسع فوق قمة التل يحيط بها سور. وما زالت العتائر الكبيرة أيضا قائمة بما فيها من عمد وتماتيل، ويصف كليرز شبوة على أنها مركز أطلال وآثار كثيرة بين بيحان وشبام. وقد وصف البكري والهمداني شبوة على أنها مدينة حميرية.

ويقول الهمداني، أن أهل مشبوه تركوا المدينة في أثناء الحرب التي نشبت بين منجج وحمير واستقروا في حضرموت وقد سميت المحلة الجديدة شبام نسبة إليهم وكان أسمها في الأصل شباه.

والمستشرق، شليفر في دائرة المعارف الإسلامية، ج٧، ص٤٦٤، وما بعدها مادة: حضرموت. بالقياس، تاريخ اليمن القديم، ص٣٩.

(٢) شليفر، دائرة المعارف الإسلامية ٤٦٤/٧. مادة حضرموت. المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام، ج٢، ص١٥٤.

وكانت شبوة في القديم مركز تجارة اللبان ومركز التجارة بين مصر والسند، وكانت تحمل إلى روما عن طريق غزة أندر منتجات العرب والصين، وما زالت ثلاث طرق للقوافل تربط شبوة بالشمال أحدها يبدأ من نجران إلى شبوة^(١).

وقد خصص د. جواد علي جزءا كبيرا في مفصله لتاريخ مدينة شبوة، بوصفها عاصمة حضرموت أولا ولأهميتها في إدارة شؤون المملكة ثانيا وقد أكد أن: شبوة هي عاصمة حضرموت وهي Sabtah المذكورة في التوراة. وقد زارها فليبي وعشر على آثار معابدها وقصورها القديمة كما شاهد بقايا السدود التي كانت في وادي شبوة لحصر مياه الأمطار والاستفادة منها في ارواء تلك المنطقة الواسعة الخصبة.

وتشاهد في وادي (أقصاب) وفي غرائب (شبوة) بقايا سد وتقنية للاستفادة من المياه و تخزينها عند الحاجة إليها.

ومن مدن الحضرميين المهمة مدينة (ميفعت) (ميفعة) وكانت على ما يظن عاصمتهم القديمة. وقد ورد في بعض الكتابات ما يفيد أن (بدع غيل بن سسمه علي) رمم أسوار هذه المدينة. وملك آخر بني سمر المدينة وأبوابها وأستعمل الحجارة والأخشاب وأنشأ فيها بيوتا ومعابد وأتم عمله بعده ابنه فأعلى سور المدينة وأحكمه.

لكن هذه الكتابة لم تذكر لنا طبيعة الجهاز الإداري للمدينة الذي تولى مهمة النفقات وأعمال الهندسة والبناء وهذه مسألة ما زالت بحاجة إلى بحث وتحصيل فلقد ظهر من آثار الحصون والقلاع الباقية في حضرموت أن هذه المملكة كانت قد حصنت حدودها وحمتها بحاميات عسكرية ، أقيمت على طول الحدود لحمايتها من الطامعين، ولحماية الأمن الداخلي أيضا. وقد أقيمت هذه الحصون في مواقع ذات أهمية من الوجهة العسكرية على تلال وقمم الجبال ومرتفعات تشرف على السهول ومضائق الأودية حيث يكون في متناول الجنود إصابة العدو وإزالة الخسائر به، وبهذه الحدود دافعوا عن حدود بلادهم.

إن الخرائب والآثار الباقية كلها تشير وتؤكد وجود جهاز حكومي تولى مهمة البناء وال عمران وإدارة شؤون المدن، دون أن نعتز على نقوش كفية تعطينا صورة واضحة عن طبيعة الجهاز الإداري الحضرمي وموظفيه.

د- الإدارة في حضرموت وشبوة:-

تكررت قبل قليل أن الآثار والنقوش كلها تؤكد وجود جهاز إداري ينجز هذه الأعمال ويديرها خاصة أعمال البناء والصارة فلقد تبين^(١) من بعض الكتابات الحضرمية أن أحد الموظفين البارزين في حكومة حضرموت وقد كلفه " المركب " في بناء سور وتحصينات حصن يهيم على واد تقطعه الطريق القادمة من مدينة حجر والمؤدية إلى ميناء قنا. كما كلف هذا الموظف في إنشاء جدر وحواجز في ممرات السواقي المهمة لحماية منطقة "حجر" والمنطق الأخرى من المتغربين على حضرموت ولاسيما الحميريين

(١) كرومان، دائرة المعارف الإسلامية، ج ١٣، ص ١٠٧.

(١) الفصل ١٣/٢ وما بعدها. تكتش، دائرة المعارف الإسلامية، ج ١١، ص ١٨٥، مادة: سبأ.

الذين صاروا يهددون المملكة ويتدخلون في شؤونها. وقد وضع تحت تصرفه موظفين ومصارين للإشراف على العمل.

وقد أكدت النقوش أن هذا الموقف ومساعدية قد أنجز الاستحكامات الساحلية لحماية البر من هجوم العدو، ويظهر أنه أقام حصونا على لسقين كفا بلرزين في البحر فحسى بذلك الخليج الذي بينهما.

لقد أكتروا من سدود الأنوية بإقامة جدر قوية حصينة بين طرفي الوادي بحيث تمنع الناس من المرور في الوادي إلا من باب يشرف منه الجنود عليها لحماية حضرموت من غزو حمير، وكانت مسلكن قبائل حمير إذ ذاك تجاور حضرموت.

ويعد النقش المرسوم بـ 84 Philby من النصوص المهمة فيما يتعلق بتاريخ الإدارة في شبوة، وقد جاء فيه أن أحد ملوك حضرموت عمر مدينة (شبوة) وأقام بها وبنى المعبد بالحجارة وتم ذلك كله بعد الخراب الذي حل بها، وعمر ما تهدم وتساقت منها وأنه احتقالا بهذه المناسبة أمر بتقديم القرابين وذلك في حصن (أنود).
هـ - سقوط مملكة حضرموت بعد سنة (٣٠٠ م) :-

يذكر د. جواد علي أن بعض علماء العربيات الجنوبية يجعلون سقوط مملكة حضرموت وانملاجها نهائيا في مملكة سبأ وذي ريدان بعد سنة (٣٠٠ م)^(١) ويذهب الأستاذ اليمني الحداد إلى أن بداية الدولة كانت في حدود (١٠٢٠ م) ونهايتها (٩٨٠ ق م)^(٢) وسبب هذا الخلاف في نهاية دولة حضرموت هو " تكرار فقدانها لاستقلالها"^(٣).

حكومة قُتبان :-

- وعاصرت مملكة معون مملكة عربية جنوبية أخرى هي (حكومة قُتبان) وقد وجد أسماها في كتابات عديدة، كما أشار إليها كبار الكتاب القدماء أمثال (سترابو).
- وكان القُتبان يوطنون في الأقسام الغربية من العربية الجنوبية وقد امتدت منازلهم حتى بلغت (باب المنذب) وذكرت المصادر الجغرافية الإسلامية أن قُتبان موضع في نواحي عدن، ويعد وادي ببحان من صميم أرض قُتبان.
- وقد حاول الباحثون في العربيات الجنوبية وضع تقويم لحكومة قُتبان غير أنهم لم يتفقوا حتى الآن في تعيين مبدأ أو نهاية لهذه المملكة. وقد رجح هومل أن تاريخها يعود إلى ما قبل سنة (١٠٠٠ ق م) بينما ذهب (ملاكر) إلى أن ابتداء حكم قُتبان كان في حوالي سنة (٦٤٥ ق م) وأن نهاية استقلالها كان في القرن الثالث ق م بينما يرى (كلاس) أن نهايتها كانت بين سنة (٢٠٠) و (٢٤٤ ق م).

(٢) الفصل ١٥٣/٢.

(٣) تاريخ اليمن العلم، ١٨٧/١.

(٤) تاريخ اليمن العلم، ١٨٧/١.

ويرى غيره أن هذه النهاية كانت بعد الميلاد، حيث اتحدت بعد فقد استقلالها في حكومة (سبا وذى ريدان) القبيلة الرئيسة في اليمن عند ظهور الإسلام. ويرى (البريات) أن نهايتها كانت على أثر خراب عاصمتها مدينة تمنع وإحراقها^(١).

أ- الإدارة في قتيان:-

كان حكم قتيان يلقبون أنفسهم في بداية عهدهم باللقب الديني (مكرب) فلما توسع سلطتهم تلمسوا لقبوا أنفسهم بلقب "ملك" ومن هنا صارت طبقة الملوك متأخرة عن طبقة المكربين.

وتتألف بلاد قتيان من (حضر) وهم سكان المدن والقرى وينسبون إلى مدنهم وقراهم، ومن أشعب أي قبائل، ويكون فيها في كل مدينة أو قبيلة "دار ندوة" يجتمع فيها للمشورة في إدارة شؤون الناس، وكانت هذه المجالس تساعد الملك بتقديم مشورتها ورأيها في شؤون الدولة وإدارتها في السلم وفي الحرب.

وهذه المجالس هي غير "مجالس الشعب" المسماة "المزود" والتي كانت تتكون من ممثلي المدن، ومن رؤساء القبائل والشعوب وهي التي كانت تقترح القوانين وتضع مسودات القوانين بعرضها على الملك للموافقة عليها، وتوافيقها وإعلانها للناس بصورة أمر ملكي.

وكانت العادة في حكومة قتيان تقضي أن يذكر عند إصدار القوانين والتطبيقات أسماء أعضاء "المزود" والرؤساء وكبار الموظفين كما تفعل الدول المعاصرة اليوم من ذكر اسم رئيس الدولة الذي يصدر القانون باسمه وأسم رئيس الوزراء، والوزراء أصحاب الاختصاص.

كما ورثت حكومة قتيان الأنظمة الخاصة بشؤون جباية الضرائب وسيطرت على التجارة فجعلت أمر الاستيراد والتصدير في يدها، ونظمت العلاقة بين الناس والحكومة ثم بين الناس بعضهم مع بعض فوضعت التطعيمات الدقيقة التي تضمن سلامة (أموال الدولة) وأموال الناس على حد سواء.

ولدينا^(١) وثيقة قتيانية على جانب كبير من الأهمية الإدارية لإنهاء قانون من القوانين الجزائية المستعملة في حكومة قتيان، بل في الواقع من الوثائق القانونية العالمية، ترينا أصول التشريع وكيفية إصدار القوانين عند العرب الجنوبيين ق.م فيها روح التشريع الحديث وفلسفة التقنين وترينا أن الملك هو المرجع الأعلى للدولة، هو وحده الذي يملك حق إصدار القوانين ونشرها والأمر بتنفيذها وترينا أيضا أن "مجلس الشعب" وهي المجالس المسماة بـ "المزود" تشارك الملك في الرأي والنصيحة. والوثيقة المذكورة هي قانون أصدره الملك وقد شهد على صحتها وشرعيتها جماعة من أعيان الحكومة والرؤساء وأشراف المملكة وشيوخ القبائل.

(١) للتوسع في هذا التاريخ، تاريخ قتيان، يراجع المفصل ١٧٦/٢. الحداد، تاريخ اليمن العام، ١٧٥/١. شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص ٨١ وما بعدها. د. الجرو، ص ٣٧ وما بعدها.

(١) المفصل ١٩٢/٢. الحداد ١٨٠/٢، بيوتروفسكي، ص ١٧٢.

ولدينا وثيقة أخرى تمثل أمرا ملكيا في كيفية جباية الضرائب من رؤساء القبائل، وأن "كبير" قبيلة "كحد" هو الذي سيتولى أمر هذه الجباية والإشراف على تنفيذ الأمر الملكي وتطبيق أحكامه على الجميع على أن يقدم هذا الكبير السوارد إلى الحكومة سنة فُسنة، فإذا انتهت مدة تعيينه تولى من يخلفه في أمر هذا المنصب "الجباية".

دولة سبأ^(٢) (٨٠٠ ق.م) :-

ورد ذكر سبأ في القرآن كشعب "لقد كان لسبأ في مسكنهم آية جنتان عن يمين وشمال كلوا من رزق ربكم واشكروا له بلدة طيبة ورب غفور". أما سبأ، كدولة يمنية عريقة فُتحتها في رأي بعضهم أول الدول اليمنية القديمة وإذا ثبت أن كلمة (سبأ) الواردة في النصوص السومرية والتي تعود إلى حوالي (٢٥٠٠ ق.م) تضي سبأ اليمنية فإن السبئيين يكونون أول شعب عربي جنوبي يصل خبره إلى الباحثين، ويكون الباحثون قد ارتقوا بتاريخهم إلى الألف الثالثة ق.م. لقد بدأت الحرب بين معين وسبأ التي انتهت سياسة التوسع وانتهت بمسقوط الدولة المعينية وانتصار السبئيين الذين وحدوا اليمن ووقفوا بوجه مطامع الأحباش والرومان.

ولقد تجاوز أهل سبأ المعينين في الاستفادة من الطبيعة ومياه الأمطار فانشأوا السدود ومنها سد مأرب العظيم وحفروا الترع وحولوا الرمال إلى جنات خضر. أما مواقع قديم اليمنيين بشكل عام ببناء السدود فهي عدم توفر أنهار ثابتة كبيرة، وعدم توفر إمكانيات استثمار المياه الجوفية للري في ذلك الزمان إلى جانب انتظام مواسم الأمطار في اليمن وملائمة طبيعة الجبال في اليمن لبناء السدود في سفوحها وبين مضيقها لحجز مياه الأمطار لحين الحلجة إليها.

وإذا كان بناء السد (سد مأرب) يعكس وجود حكومة وإدارة قوية فإن تهدم هذا السد، وبقية السدود بشكل عام بسبب إهمال صيانتها من جراء الحروب، إنما يكشف عن تدهور الأوضاع الإدارية وضعفها.

وأتخذ مكربة سبأ مدينة "صرواح" عاصمة لهم التي اشتهرت بمعهدا الكبير. وكما اتخذوا مدينة صرواح عاصمة أولى لهم فقد اتخذوا بعدها مدينة (مأرب) عاصمة ثانية لدولة سبأ. ويتميز مأرب عن صرواح بموقعها الذي يتوسط طرق القوافل البرية التي تنقل التجارة من (شبوكة) وميناء (قنا) (بئر علي حاليًا) ومن عدن، والمخافسي الجنوب إلى الجوف فشمال الجزيرة العربية فالشام وغيرها.

(٢) المفصل، ج ٢، ص ٢٥٨-٥٩٨. الحداد، التاريخ العام لليمن، ج ١، ص ٢١٧ - ٢٨٣. شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص ٦٧-٩٧. الواسعي، عبد الواسع بن يحيى، تاريخ اليمن المسمى فرجة الهموم والحزن في حوادث وتاريخ اليمن، (صنماء - ١٩٩١م)، ص ١٣. د. الجرو، ص ٢١٥-٢٧٠.

أ- مملكة سبأ وذي ريدان:-

وعهد هذه المملكة هو العهد الأول من عهود دولة حمير^(١) بإضافة جملة (ونو ريدان) إلى لقب ملك سبأ عند إتساع رقعة الدولة بالتضمين (ريدان) إليها في علم واحد.

تعد دولة حمير من أشهر الدويلات اليمنية القديمة وأخرها ظهوراً، وذلك في أواخر القرن الثاني (ق.م) فقد رافق ظهورها بداية التقويم الحميري عام (١١٥ ق.م). وتعد حمير من أكثر القبائل اليمنية عدداً، وأن عاصمتهم ظفار، ومن أبرز من أهتم بالحديث عن نسب حمير، هو الحسن الهمداني في كتابه الإكليل. والملاحظ من النقوش أن اسم حمير يقرن دوماً باسم (ذي ريدان). ولم تظهر حمير في النقوش كقبيلة واحدة بل تجمع قبلي " أشعب حمير " أي شعوب حمير. أما كلمة ريدان فهي اسم لجبل أقام فيه سادة حمير قصراً لهم حمل الاسم نفسه. ومن ثم عرفوا أصحاب ذلك القصر باسم (بني ذي ريدان) أي أصحاب قصر ريدان.

والحميريون كانوا أدواء صغار، يدورون في فلك الدولة القبتانية ثم انفصلوا عنها مكونين كتلة سياسية مستقلة. ومع توسع النفوذ الحميري يتوسع الثقب الملكي، فتدخل إليه إضافات جديدة مثل (ملك سبأ وذي ريدان وحضرموت ويمنت) أما تحديد النطاق الجغرافي لدولة حمير فهو إلى الغرب من دولة قبتان وتشمل مرتفعات يافع، وزمر، ويريم (١١٥ ق.م) على أرجح الآراء، وقد استمر هذا العهد إلى عام (٢٧٠م) حيث وسع الملك (شمر يهرعش) رقعة المملكة الحميرية لغرب صالح حضرموت، ووصل لقبه على وفق ذلك (ملك سبأ وذي ريدان وحضرموت ويمنت).

وكالعادة أشد أوار الحرب بين القوى السياسية المتنافسة ومع الحرب كثرت المحالفات المحلية كالحلف الذي عقد بين أحد ملوك سبأ وحضرموت للوقوف بوجه المد الريداني، والغريب أن نجد ملك الحبشة يدخل على الخط وينضم إلى هذا الحلف فكان ذلك البداية الأولى للتدخل الحبشي في الأمور الداخلية لليمن.

لقد كان ظهور الأحباش على المسرح السياسي لليمن، الخطر الخارجي الذي هدد مصالح وكيانات الجميع، هذه الكيانات بدلت أن تتحد أو تتوحد لصد الهجوم الحبشي لصد الخطر الخارجي القادم، نجد بعض هذه الكيانات يتحالف مع العدو الخارجي ضد مصالح ابن البلد !

وهذه الظاهرة هي التي دفعت " شمر يهرعش " أن يضع الأسس الأولى لدعائم الدولة المركزية:

ب- دولة سبأ وذي ريدان وحضرموت ويمنت

الدولة التي تصدت إلى تصفية الجيوب الحبشية في " تهامة " وضمم أجزاء كبيرة من دولة حضرموت والظاهر أن انتصار " شمر يهرعش " في هذه الجبهات هو

(١) د. الجرو، ص ٢٠٩، الحداد ٢٥٣/١ وما بعدها. نكتش، دائر المعارف الإسلامية، ج ١١، ص ١٦٩ وما بعدها، مادة: سبأ.

الذي دفع الإخباريين على عده أول التبليغ الذين بشر عهدهم بالتحديد في أرجاء الجزيرة، التوحيد المسيحي في اليمن، في العربية الجنوبية، والتوحيد بين عرب الشمال الذي قاده الملك: أمرو القيس بن عمر التتوخي (ملك الحيرة) الذي تمكن من بسط نفوذه على أجزاء واسعة من شمال شبه الجزيرة العربية ووسطها، بل ووصل إلى مدينة نجران^(١).

إن ملامح الدولة المركزية القوية في الجزيرة العربية ما لبثت أن أحبطت بالتدخل بل التوغل الحبشي في أرض اليمن.

٦- الغزو الحبشي لبلاد اليمن سنة ٣٤٠م:-

يذهب بعض المؤرخين إلى أن الأحباش الذين غزو اليمن وهم من أصل يمنى، هاجروا إلى الحبشة^(٢) في اليمن في عصور سحيقة وأسسوا دولة كانت النواة لدولة (أكسوم) في الحبشة^(٣) - فاصل الحبش من عرب اليمن من سفوح الجبال^(٤).

أما تمركز الأحباش في سواحل اليمن فقد بدأ منذ القرن الأخير (ق.م) حيث بدؤوا يتمركزون في سواحل اليمن بمحاذاة البحر الأحمر وبدعوا يتدخلون في شؤون اليمن بشكل تحالف مع هذا الفريق أو ذلك، ومن ثم بدؤوا يتسللون إلى الداخل حتى وصلوا ظفار، أما الاحتلال الحبشي فقد كان حوالي عام (٣٤٠م).

وكان الباعث لاحتلال اليمن هو السيطرة على الطريق التجاري البحري الذي كان بأيدي اليمنيين بين بحر الهند والبحر المتوسط، عبر البحر الأحمر، عن طريق الموانئ اليمنية وشواطئها والسيطرة على الموارد الاقتصادية في اليمن. وتشر المسيحية فيه، والتي كانت قد انتشرت في الحبشة^(٥) بدليسل مساندة قيصر الروم للأحباش، وقد دام احتلالهم لليمن حوالي ٣٥ عاما من القرن الميلادي الرابع.

لقد شهد هذا القرن تحولات دينية خطيرة فقد تخلى ملوك اليمن وشعوبها منذ هذا القرن عن التقرب إلى الآلهة الوثنية وحلت محلها صيغ جديدة ذات طابع توحيدي غامض شبيه بملء إبراهيم - ثم أوجينا إليك أن أتبع ملء إبراهيم حنيفا^(٦).

فهل كان التحول نتيجة طبيعية لتغلغل الديانة المسيحية واليهودية في بلاد اليمن؟ لقد وصلت المسيحية اليمن عن طريق الحبشة وعن طريق البعثات التبشيرية القادمة إلى اليمن نذكر منهم المبشر ثيوفيلوس الذي وصل اليمن مبعوثا من الإمبراطور قسطنطين واتجر فيها بناء ثلاث كنائس (عدن، ظفار هرمز). أما الديانة اليهودية فقد

(١) بلقيش، تاريخ اليمن القديم، ص ٧٩.

(٢) نلسن، تاريخ العرب القديم، ص ٣٦.

(٣) الفصل ٤٤٩/٣.

(٤) جويدي، دائرة المعارف الإسلامية، ج ٥، ص ٢٠، مادة: الحبشة.

(٥) القرآن الكريم، ١٢٣، سورة النحل، ١٦.

دخلت في المرحلة التي اعتنق بها ملوك حمير هذه الديانة ويرجح أن وصولهم كان في سنة (٧٠٠م) سنة تخريب بيت المقدس على يد الرومن^(٣).

لقد اعتنق الملك اليميني "يوسف أسمر يثر" اليهودية ودعا الناس إليها وبعد أن تهود الملك الحميري (يوسف) افتتح سياسة تجمع القبائل اليمنية استعدادا لطرد الأحباش. وبعد أن استكمل قوته بدأ هجومه على (ظفار) العاصمة الحميرية وقتل الأحباش فيها واستولى على الكنيسة وأحرقها وسيطر على نجران. ثم أمر ببناء القلاع والحصون على طول المدن الساحلية، استعدادا لصد أي هجمات حبشية محتملة، وإن كانت هذه الهجمات قد تعطلت سبع سنوات تقريبا!

لقد أعدت الحبشة بالتعاون مع بيزنطة حملة عسكرية ثقيلة، أعدت لها أعدادا بحريا قويا، الأمر الذي وقع الملك الحميري على الاستعاب أمام الأحباش إلى الجبال ليتحصن بها ولما شعر باليأس أبت شيمته العربية الوقوع في أسر الجيوش، فرمى نفسه مع فرسه في البحر وملكت الحبشة اليمن.

ولما تمكن الأحباش من القضاء على الملك الحميري (ذي نواس) أتت الأحباش عنهم في اليمن (فين) يمني، ولادة قائد جيش الأحباش (أرياط) وظل في منصبه من عام ٥٢٥ إلى ٥٣٥م حيث ظهر في هذا التاريخ (أبرهه الأثرم) الذي أسقط بحكم اليمن.

٧- الغزو الفارسي لبلاد اليمن:-

قام أهل اليمن حكم الأحباش المسيحي منذ أول حاكم منهم (أبرهه الأثرم) وحتى آخر حاكم حبشي وهو (مسروق) بن أبرهه. إلا أن مقاومة أهل اليمن للأحباش، كانت انتفاضات متفرقة وغير منسقة ولا متكافئة. الأمر الذي دفع أحد قادتهم من حمير (سيف بن ذي يزن) أن يطلب العون العسكري من كسرى فارس، لكن كسرى لم يعط سوى المال فأخرج سيف من عنده وجعل ينثر الدراهم فالتفتبها الناس فأرسل إليه كسرى وهو يسأله "ما الذي حملك على ما صنعت؟ فقال له: أنني لم أتك للمال، وإنما جئتكم للرجال ولتمنعي من الذل فأعجب ذلك كسرى وأمدّه بالجنود والرجال والسفن.

ووصلت السفن إلى عدن عام (٥٣٣م) يقودها "وهرز الديلمي" و "سيف بن ذي يزن" وذكر أن هرز أحرق السفن بعد إزال الجنود منها. وما أن تشبت المعركة حتى قتل (مسروق) وانهزم الأحباش وقتل كثير منهم ثم دخل هرز وسيف صنعاء وعاد هرز إلى فارس وتمكن سيف بن ذي يزن من ملك اليمن. لكن سيف ما لبث أن قتل على يد رجل من بقايا الأحباش بعد سنوات من حكمه مما دفع كسرى إلى إرسال نجدة بعدد من السفن بقيادة هرز ثالثة عام (٥٩٨م) ففضى على البقية الباقية من الأحباش واستقر في صنعاء يبعث إلى كسرى بالأموال والهدايا.

(٣) راجع التفاصيل الدقيقة، حول هذا الموضوع في: براستد د. هنري جايمس المصور القديمة، ص ٢٢٧. بيروت ١٩٨٣م، ترجمة دلاود قربان، وفيه معلومات غزيرة ورصينة عن اليهود ودولتهم وتشتهم.

وأستمر الفرس يحكمون اليمن إلى أن غمر نور الإسلام الجزيرة العربية وكان آخر حكمهم "بذان" الذي أعتق الإسلام.

٨- "الإدارة في اليمن" قبيل الإسلام^(١) :-

أنا اتفق مع دراكز: إن الإدارة مهمة. والإدارة أحد فروع المعرفة ولكن الإدارة هي البشر أيضا. فكل إنجاز للإدارة هو إنجاز لمدير، وكل فشل لها هو فشل المدير. إن البشر هم الذين يديرون وليست القوى أو الحقائق، وعليه فإن الإدارة تركز على ما يقوم به الناس من أعمال وما يقومون به إنجازهم ومع ذلك فهي تحاول دائما التوحيد بين الأفراد والمهمات.

إن دراسة الإدارة على وفق هذا المفهوم في مسار الحياة اليمنية في عصور ما قبل الإسلام. غاية في غاية الصعوبة خاصة بعد أن دخلت الحياة الاجتماعية حياة الناس مرحلة تتفق مع ما يسمى بنظام المدن والدول City - states الذي عرفه من قبل اليونان والرومان، وبالرغم من ذلك فإن قيام هذا النظام بالجنوب العربي لم يخضع للأثر الهيليني أو أي أثر أجنبي آخر. ولقد ظلت العلاقات والروابط القبلية على أشدها وانعكست في التنظيم الإداري للمدينة التي ساد فيها بوضوح التقسيم الطبقي للمجتمع.

وإلى جانب هذا لابد من ملاحظة تطور مدن القوافل وهي مدن ظهرت إلى الوجود نتيجة لظروف اقتصادية معينة فهي قامت عند ملتقى الطرق البرية بجزيرة العرب، حيث اكتسبت تجارة المرور (الترانزيت) أهمية كبيرة وسادت بهذه المدن علاقات مالية، أساسها التبادل التجاري والتعامل النقدي والربا مما أسهم في نمو هذه المدن، بصورة ملحوظة. وعند دراسة مدن القوافل بالذات لابد أن تولي اهتماما خاصا بالرفيق كعنصر من العناصر الجوهرية في المجتمع القديم. والتركيب الاجتماعي لمدينة نجران، يعطي مثالا جيدا لمكانة الرفيق، ومثالا جيدا للمدينة - الدولة القديمة وذلك في العهد الذي يتحدث فيه بعض المدن لتشكل دولا كبيرة تمتعت بامتيازات بشرية كثيرة.

عندما ندرس الإدارة في الدول اليمنية القديمة لابد من ملاحظة اختلاط عدد من الظواهر في مجتمع الجنوب العربي. فالنظام القبلي القديم والأرستقراطية الإقطاعية، والنظام الملكي ورجال الدين في المعابد، هذه المؤسسات كلها وجدت في آن معا، وساهمت في تطور مستوى إداري معين لمدينة الدولة.

ومن طبيعة التركيب القبلي أن يقود إلى التقسيم الآتي: بيوتات ريفية، وأخوى وضعية. وفيما يتعلق بالأرستقراطية المحلية فقد شغلت وضع المسيطر على إدارة المدينة، فهي طرف في إدارتها، أما الأحرار والنبلاء فقد كونوا أيضا الطبقة المسيطرة التي تولت إدارة شؤون المدينة^(١).

(١) للتوسع في هذا الموضوع راجع ما كتبه المؤلف في: الإدارة، المهمات - المسئوليات - التطبيقات، القاهرة، ١٩٩٥ م. ص ٥ وما بعدها. ترجمة اللواء محمد عبدالكريم. مراجعة أ. د. نادية الهادي. السدار الدولية للنشر والتوزيع.

(١) بيتر وهنكي، اليمن قبل الإسلام، ص ١٧٥ وما بعدها. الواسمي، ص ١٦.

ونحن إذ نلاحظ التنظيم الهرمي للمجتمع الطبقي في اليمن القديم. لا نجد له الوضوح نفسه في التنظيم الإداري للجهات الحكومي في الدول اليمنية القديمة على اختلافها. ينكر د. نيكولس^(١). في حديثه عن التكوين الهرمي الاقتصادي للدولة والمجتمع اليمني القديم، وعن الترابط بين الأفراد والجماعات بروابط العمل لا بروابط القرابة والدم، حيث: كانت كل طائفة أو فئة في الدول العربية الجنوبية من أسر متساوية في الحقوق فكل بطن من هذه البطون وتلك القبائل مجموعة الشعوب التي كانت لها أنظمتها الخاصة التي أرادتها الدولة لها، ومن هنا كانت الرابطة التي تربط سائر الأفراد رابطة إجبارية وليست اختيارية وعلى كل جماعة أو طبقة أن تعيش في الحدود المرسومة لها، وتلتزم بالأوامر التي يقدها بها المجتمع. وطبقا لهذا الوضع كان النظام الاقتصادي للدولة نظاما فيه شيء من التدرج وعلى شكل هرمي، قمته الملك وإن لم يكن مطلق التصرف.

أما تدرج النظام الحكومي والإداري القديم من النظام الثيوقراطي الديني إلى النظام الملكي الديني، فالظاهر جميع رعاياه الدول الأربع التي كانت موجودة في بلاد اليمن وهي شعوب: معين، وقحطان، وحضرموت، وسبأ، عرفت هذا النظام وأخذت به، كما أنها أخذت تتدرج من النظام الديني إلى النظام الملكي الديني فاختفى اللقب الديني (مكرب) وحل محله لقب (ملك) وقد ظهر هذا اللقب الديني الجديد متأخرا في سبأ عنه في قحطان، أما فيما يتصل بالمعنيين فما جاء عنهم إلا اللقب الديني "ملك" إلا أنه كان يستعمل في بداية عهد معين لفظ "مزود" أو "مزود".

ويورد د. نيكولس وجهة نظر جديدة في بنية التكوين القبلي لليمن فعده^(٢). أن القبائل اليمنية كانت تنقسم إلى قبيلة حاكمة تدل عليها عدهم كلمة (شعب) وإلى قبائل محكومة تسمى (قبيلة) وأن أساس تكون القبيلة هو روابط العمل لا نواصر القرابة والدم، وأن الجماعة التي يجمع أفرادها العمل تسمى قبيلة وأنه حتى القبيلة الحاكمة مكلفة بالعمل في سبيل الصالح العام، وخدمة الدول، فرابطة العمل هو أساس تكوينها ولم يعطها مركز الزعامة من ذلك فكلمة (الشعب) تتكون من القبيلة التي استطاعت قيادة القبائل الأخرى التي لم تبلغ نضجها السياسي وهذا الشعب (القبيلة الحاكمة) يملك أرضه وأرض الآخرين الذين تحت زعامته، وهو الذي يتولى إدارة شؤون هذه الأرض في الزراعة، الري، الأجور.

فإسم الشعب، هو إسم القبيلة الزعيمة، هكذا في لقب ملك سبأ، وملك قحطان ومعين، أن لفظ قبيلة ليس لفظا يدل على جماعة تجمع بينهم صلة القرابة والدم، ليست القبيلة هي فروعا وأغصان من أسر وأجناس، ليست هي جدول نسب، فالحالة الاقتصادية والميسية هي التي تقرر وظيفة الجماعة وعملها.

(٢) لنسب، التاريخ العربي القديم، ص ١٢٢ وما بعدها. الحدود، تاريخ اليمن العام، ج ١، ص ٣٣٨ وما بعدها.

(٣) التاريخ العربي القديم، ص ١٢٧.

فهنأ ونحن نبحث عن موظفي الإدارة نجد عددا كبيرا من القبائل يتولى شؤون الإدارة في المدينة في الحفاظ على الأمن، في البناء، في الأرواء، في القلاع والحصون، وبناء المنود، والجيش.

لصبا مثلا^(١) مكلفة بالعمل في سبيل خدمة مصالح الناس، وخدمة الدولة ولكن مركزها هو مركز الزعامة ولهذا فمن السهل جدا تقسيم القبيلة إلى بطون وأفخاذ حسب حاجة العمل وطبيعة الظروف السياسية والإدارية المحيطة بالقرية وعلى هذا النمط نجحت سبأ في تكوين قبائل مدنية. فنحن نستطيع أن نصور في القبائل البهذرة الأولى لتكوين الدولة وإن أقوى هذه القبائل هي التي تصير المحور الذي تدور حوله القبائل الأخرى، والمركز الذي تتمركز فيه القوى الإدارية والاقتصادية والسياسية وهي القوى التي تكون الدولة.

وفي ضوء ذلك يمكن أن نفهم كيف تطورت الأمور في أوائل العهد الملكي للدولة السبيلة القديمة، فقد عظم نفوذها تدريجيا وأمتد حتى ضم جاراتها إليها وأصبحت مع مرور الأيام سيدة بلاد العرب الجنوبية قاطبة.

وفي ضوء ذلك يمكن أن نفهم صعود النفوذ السياسي لملك حمير (شرحبيل يعفر) الذي تقلد العرش سنة ٤٩٩م، وقام بأهم إنجاز عمراني وهو ترميم سد مأرب الذي تعرض حينها للتصدع، فسفر شرحبيل حوالي ٢٠.٠٠٠ من رجال حمير وحضرموت للقيام بالترميمات المطلوبة. والظاهر أن عهد شرحبيل شهد حالة من الاستقرار السياسي والتوسع الحميري الذي قسره النقش الذي عثر عليه في (ظفار)^(٢) العاصمة الحميرية، يقول النص: شرحبيل يعفر ملك سبأ وذئ ريدان، وحضرموت ويمنت وأعرابهم في الطود والتهام^(٣).

ويرجع النقش (١٦٠٦ جلازر) إلى العصر القبطي وهو يقدم لنا بعض المعلومات الخاصة بالتشريع والإدارة في تلك البلاد والتي عرضت نظاما يتكون من مجالس تمثل الشعب تمثيلا نيليا، فقد يكون مجلس قبلي إلى جانب العرش، كما كانت تمثل القبائل المختلفة في الهيئات التشريعية المتعددة، وكانت إدارة البلاد بيداه وربما كان المجمع القبلي يعقد جلساته مرتين في العام وفي عاصمة الدولة.

كما كان يوجد ممثلون لأصحاب الأراضي الخصبة والقبائل المنظمة إليها وسكان المزارع والمراعي وكانت تمثلها طبقة المبلدة صاحبة الامتياز (مسود) وعدد كبير من أصحاب الأملاك (طين).

أما المجالس الاستشارية فقد كانت مكونة من سائر القبائل ولم يحرم منها إلا الرقيق الذين كانوا يصلون في الأرض (الدم).

وكان (المجلس القبلي) يعني بمن القوانين الزراعية فيما يتعلق بتنظيم استثمار الأرض والحقار وتنظيم ضرائبها، كما كان يقوم بأعمال إدارية تنفيذية تعالج

(١) قارن ما كتبه نيكولس بما أورده نكتش، دائرة المعارف الإسلامية ١٩٩/١١، مادة: سبأ.

(٢) راجع عنها: أيوار، دائرة المعارف الإسلامية، ٤١٣/١٥.

(٣) د. الحرو، ص ٢٥٩.

إدارة الأرض وتلجيرها فهو كيان تشريعي تنفذي في وقت واحد فيما يعني بالأرض واستثمارها. إلا أن القوانين التي يسنها تتوقف على إقرار (المجلس الاستشاري) وموافقة له لاختصاصات أوسع من اختصاصات المجلس القبلي.

وبإلى جانب هذه النظم التشريعية توجد (نظم) أخرى إدارية، كانت تعالج إدارة الأرض وتلجيرها والشروط اللازمة عند كل حالة. هذا كله يتم عن طريق المجتمعين الذين ينفذون أوامر الملك وإبطاعته، فنحن نجد فوق النظم الديمقراطية نظاما آخر يصدر القوانين وهو سلطان الأمير، ومن هذه الطاعة وهذا الحرص على تنفيذ رغبة الملك يتبين لنا أن الملك هو الذي كان يدعو الأعضاء إلى الاجتماع وأن جميع القرارات كانت تصدر إجابة لرغبة ملكية.

أما اجتماعات ممثلي القبائل فكان يقرر بمرسوم ملكي لذلك من الصواب أن يطلق على هذا المجلس اسم (المجلس الاستشاري للدولة) يشارك فيه (الملك) و (المسود) وبعض (كبار الموظفين) وهؤلاء جميعا يساهمون في إصدار القوانين باسم الملك.

أن هذا النقش يؤكد أن القوانين والإجراءات الإدارية في مجلس القبائل ومجلس الدولة الاستشاري تصدر باسم الملك.

وقد شهد العصر السبئي القديم التمثيل النيابي وإن كانت النقوش غير كافية للإحاطة بهذا الموضوع لإحاطة كافية.

أما جبالية الضرائب فقد كانت موكولة إلى جماعة صغيرة من الموظفين تحت إشراف الملك تكون (مجلس الرأي) الذي يشرف على تطبيق الأنظمة الإدارية في حدود القوانين الموضوعة لها.

أما فيما يتعلق بـ (الاقتصاد القومي) فيمكن الإشارة إلى (المعد) و (الحكومة) فبعد الفتوحات العظيمة للأمير السبئي (كرب ال وتر) أصبح من الضروري إحداث نظام سياسي واقتصادي يتفق والوضع الجديد لنولة مترامية الأطراف يهيمن السبئيون على إدارتها. وقد اشترت الدولة السبئية الكثير من الأراضي الإقطاعية وضممتها إليها كملك حكومية وكانت هناك إلى جانب الأراضي الحكومية أراض أخرى كإقطاعيات تابعة للتاج مباشرة.

أما تحصيل الأموال إلى الدولة كضرائب فكان يتم عن طريق الدفع نقدا (ورقم) ومنه الورق (النقد) وكانت الضريبة تجبى من القبيلة كوحدة وتختلف قيمتها باختلاف المحاصيل من حيث الكثرة والقلّة، وتوزع الضريبة داخل القبيلة مع الفلاحين.

ولابد من إشارة ولو سريعة، لدخول الفرس بلاد اليمن وطردهم الأحباش منها، حيث حكموا اليمن حكما مباشرا، بعد موت سيف بن ذي يزن^(١)، أصبحت اليمن مقاطعة فارسية تحكم وتدار من (المدائن) بل كانت بمثابة القسم الرابع في التقسيم الإداري لمملكة فارس.

(١) راجع التفاصيل عند باربيه، دائرة المعارف الإسلامية، ج ١٣، ص ٣ مادة: سيف بن ذي يزن.

وبالرغم من وقوع اليمن تحت الميادة الفارسية إلا أن وجودهم الإداري قد اقتصر على المدن الرئيسية مثل (صنعاء) و (عدن) والمراكز التجارية المهمة لجباية الرسوم الجمركية. ومن هنا تحقق للفرس حلمهم بالسيطرة على مخرج التجارة البرية والبحرية من بلاد اليمن عن طريق البحر الأحمر إلى جانب ما كانوا يسيطرون عليه من تجارة الخليج العربي.

وقد ترك الفرس المخالف في يد (الأقبال) و (الإنواء) الذين كانوا الحكام الفطحيين وقد برز منهم (المثناة) وهم ثمانية بيوت كبيرة لا يستقيم حكم اليمن دون الاستعانة بأسرهم.

لقد ظل الأقبال والإنواء يؤلفون القوة السياسية والإدارية الأساسية في اليمن إلى العهد الإسلامي، ومما يؤكد ذلك الرسائل التي جاءت من الرسول ووصلت إلى الأقبال الذين أرسلوا بدورهم إلى الرسول مبعوثاً يخبروه من خلاله برغبتهم في الدخول في الإسلام.

لقد تنابع على حكم اليمن خمسة من ولاة الفرس كان آخرهم (بإذان) الذي اعتنق الإسلام في عهد الرسول، وبعد موته ولى النهي أنه (شهر بإذان) على صنعاء، وولى على كل جهة واحدا من الصحابة، وقد أمتزج من تبقى من الفرس باليمنيين وأطلق عليهم أسم " الأبناء" (٢).

(٢) د. الجرو، ص ٣٢١-٣٢٢. بيوتروفسكي، اليمن قبل الإسلام، ص ٣٠٩. الفصل الخاص (ابناء الفرس اليمنيين).

الفصل الثاني

الكيان السياسي والإداري لليمن من عصر النبي (ص)

إلى سنة ٢٠٥هـ "عصر التوحيد"

"مع نشر الإسلام في اليمن أستعيد
نظام السلطة الإدارية للدولة"

بيوتروفسكي، اليمن قبل الإسلام

ص ١٨٨

١- اليمن في (دولة الإسلام) (١٠هـ - ٢٠٥هـ) :-

كانت اليمن عند ظهور الإسلام تعاني من التفكك السياسي والانقسام الإداري والذي يرجع جذوره إلى زمن الحميريين، ويقويه الأحوال الجغرافية المعقدة بما في ذلك الجبال الشاهقة والوديان العميقة والتي ساعدت على نمو سلطات الأمراء المحليين من الإنواء الكثيرين الذين يهيمن كل واحد منهم على منطقة واسعة. ولم يفلح الأحباش الذين قضوا على الدولة الحميرية وحكموا البلاد بالقوة وأسندوا المسيحية في كمسب رضيا أهل اليمن ولم يقضوا على سلطات الإنواء في وحدتهم الإدارية المتفرقة كما أن احتيازهم إلى دولة الروم ضيق نشاط أهل اليمن وأضعف علاقتهم ببلاد المشرق التي كانت تهيمن عليها دولة معادية للروم وقد واجهت حكمهم ثورات في اليمن ختمت - كما رأينا - عند قيام سيف بن ذي يزن، واستعاقته بالفرس الذين آتجنوه بقوة صغيرة أقامت في "صنعاء" ولكنها لم تفلح في السيطرة على اليمن التي كانت تعاني من انقسامات داخلية زادت في ضعفها. كما أن العدد الكبير من (الإنواء) والمتنفذين المحليين كانوا يتقسمون السلطة والإدارة في معظم أرجاء اليمن وكان كل منهم يدير منطقة تختلف سعة رقعتها ويرتبط مع سكانها بروابط وثيقة، ويعتمد بالدرجة الأولى الزراعة التي يصل فيها معظم أهل اليمن. غير أن هؤلاء "الإنواء" لم يكونوا متعاونين مع بعضهم مما أدى إلى تفكك النظام السياسي والإداري في اليمن.

غير أن التفكك السياسي والإداري لم يعطل ازدهار الصناعات الحرفية ولا النشاطات التجارية على مختلف الجبهات فكان الكثير من منتجاتها تصدر إلى العراق والشام، والحجاز، وربما إلى بلاد الشرق الأقصى. وظلت اليمن محتفظة بعلاقات طيبة مع أهل الجزيرة عمة، وأهل مكة خاصة^(١).

(١) د. لعل، الدولة في عهد الرسول، ص ٤٥٣ وما بعدها.

أ- اتصال أهل اليمن بالإسلام:-

الإسلام نور " يا أيها الناس قد جاءكم برهان من ربكم وأنزلنا إليكم نورا مبينا " (١) وهذا النور عمر أرض الجزيرة العربية مبشرا بوضع جديد وقد أنرك أهل اليمن سمات الوضع الجديد واعتمدوا على أنفسهم في معالجة أوضاعهم الداخلية وتأمين مصالحهم، وكان أبرز خطوتهم وأحسنها توثيق صلتهم بدولة الإسلام، " فلما بلغ أهل اليمن ظهور الإسلام وعلو حقه آتته وفودهم فكتب لهم كتباً بفرارهم على ما أسلموا عليه " (٢).

وكانت البداية بعد عقد صلح الحديبية حيث قدم إلى الرسول وفود غافق، وبارق ودوس، ثم تنابعت الوفود، وقد خشين والإشاعة. وهذه الوفود كلها من عشائر تقع ديارها في الأطراف الشمالية من اليمن وهي متصلة بمخالف الطائف. وتلى ذلك وفد النخع.

ولما فتحت مكة في السنة الثامنة للهجرة وأسلمت قريش ازداد عدد الوفود القادمة إلى الرسول، حيث قدم وفد ثماله، والحدان، وفي السنة التاسعة قدم وفد خثعم، ثم نجيب. وفي السنة التاسعة قدمت وفود (الأنواء) الحميريين منهم الحارث بن عبد كلال، ونعيم بن عبد كلال، وأرسلت المعافر وهمدان مالك بن مسرة الرهاوي تعلن إسلامها. وتعاظمت الوفود: خولان، الرهاويون، غمد، ومن المحتمل أن عددا آخر من الوفود قدمت إلى المدينة تعلن إسلامها لم تذكرها المصادر التي كتبت أسماء هذه الوفود وأعدادها (٣).

لقد تم اتصال أهل اليمن بالإسلام بطريقة سلمية (٤) وبمبادرة منهم، لقد شعروا وهم سادة الحكمة بخطر تفككهم وما يمكن أن يجلب لهم الانضمام إلى دولة الإسلام من منافع، فقدموا متطرفين للانضمام إليه فصاروا ضمن الروابط الأوسع للدولة الإسلامية بعد أن حصلوا من النبي " عهد الله ونعمة رسول الله " (٥).

وكتب الرسول إلى أهل اليمن كتباً يبلغ عددها ٣٨ كتباً ومن هذه الكتب ١٦ كتباً موجهة إلى أفراد. ومن كتب الرسول إلى أهل اليمن ١١ كتباً موجهة إلى أفراد وجماعاتهم إلى " قومه ومن تبعه " وأكثر الأفراد الذين نكروا في هذه الوثائق ولوا وظلّف على أقوامهم أو على من أسلم من قومهم وقد تكون هذه التولية تثبيتاً لمكثتهم. والتوليات مختلفة في مداها الإداري وعلى أي حال فإن الولاية كانت على الجماعات من

(١) ١٧٤، سورة النساء، ٤.

(٢) البلاذري، فتوح البلدان، ٦٧ وما بعدها الدولة في عهد الرسول.

(٣) أهم هذه المصادر (ابن سعد) الطبقات الكبرى، ٧٢/٢-١ وما بعدها. الطبري ١٧١٧/١ وما بعدها. الحداد، التاريخ العلم اليمن، ج ٢، ص ١٤ وما بعدها. " وفادات اليمنيين الأولى ".

(٤) راجع التفصيل الموسعة عنها في: محمد حميد الله مجموعة الوثائق السياسية للمهدين النبوي والراشدي.

(٥) ابن أسد ٢-١ / ٧٥.

السكان وليست على أراض وأقاليم وهذا منسجم مع سياسة الرسول وإدارته في الاهتمام بالتعامل مع البشر دون الأقاليم.

ب- إدارة الرسول في اليمن

ومن الكتب التي نكرت المصادر توجيهها إلى اليمن ١٢ كتابا وجهت إلى جماعات دون ذكر رؤساء بعضها " ذكر فيها أن علمهم من أنفسهم " وبعضها من "حاضر ببشة وبليتها" و على " من ورثهم من قومهم " وهذه الجماعات كلها التي وجهت لها الكتب تقطن المناطق الشمالية من اليمن، وهي تمثل الاتجاه العلم لسياسة الرسول في إدارة المناطق التي ضمتها دولة الإسلام والظاهر أنها طبقت الأحكام التي وضعها الرسول مع مراعاة التنظيمات المحلية والسلطة العليا للعالم الذين أرسلهم الرسول.

والظاهر أن السلطات الإدارية التي فوضها الرسول من خلال كتبه لبعض الشخصيات المتنفذة في الوسط اليمني، لم تتعارض مع سلطة باذان في صنعاء وما جاورها ويبدو أن سلطته لم تكن كبيرة ولم تمتد إلى منطقة واسعة، إذ أن (الإنواء) و "الحكام المحليين" كانوا يهيمنون على معظم أرجاء اليمن وكانت لكل منهم سلطات إدارية واسعة في المنطقة التي يحكمها.

وقد أدرك باذان^(١) ضعف مركزه، فلما انتشر الإسلام وتوسعت دولته بعد فتح مكة أدرك قوة الإسلام فأراد الارتباط به لاستثمار إسناده فأعلن إسلامه وانضمه إلى دولة الإسلام في السنة (١٠) للهجرة.

ج- موظفو الإدارة في عهد النبي (ص) :-

في سنة (١٠هـ) وبعد حجة الوداع، مات باذان فكان لابد من ترتيب إدارة شؤونها من قبل النبي، فبعث معاذ بن جبل معلما " لأهل البلدين اليمن وحضرموت"^(٢). وفي رواية ثانية، أن الرسول بعد ما قضى حجة الوداع وعاد إلى المدينة نظم أمارة اليمن وفرقها بين الرجال، لكل رجل " بحيزه " ووجه إمارة حضرموت وفرقها بين ثلاثة وأفراد كل واحد منهم " بحيزه " وأستعمل عمرو بن حزم على نجران وخالد بن سعيد بن العاص ما بين نجران، ورمع، وزبيد.

وعلم بن شهر على همدان، وعلى صنعاء ابن باذان، وعلى عك والاشعريين الطاهر بن أبي هالة. وعلى مأرب أبي موسى الأشعري، وعلى الجند يطى بن أمية، وكان معاذ معلما يتنقل في عمله باليمن وحضرموت^(٣).

ويظهر من هذا النص أن الرسول ولي سبعة عمال كل واحد على منطقة وأنه جعل معاذ بن جبل مشرفا عليهم، دون أن تكون له منطقة إدارية يحكمها مباشرة، وقد

(١) راجع الدراسة الجيدة عن باذان والأبناء في: بيوتروفسكي، اليمن قبل الإسلام، ص ٣١١. راجع كذلك، الرازي، تاريخ صنعاء، ص ١٩٤، الحداد، ج ٢، ص ٢٥.

(٢) طبقات فقهاء اليمن، ص ٢١.

(٣) الطبري ١٨٥٣/١ وما بعدها. البلاذري، فتوح البلدان، ص ٦٨. تاريخ اليعقوبي، ١٠١/٢. د. العلي،

الدولة في عهد النبي، ج ٢، ص ٤٦٢.

ولم يأتين من هؤلاء العمال على إدارة شؤون القبائل، أما الخمسة الآخرون فقد ولى منهم على وحدة إدارية بصرف النظر عن القبائل التي تقيم فيها، وهذه المناطق كلها تقع في الأقسام الشرقية من اليمن وهي تشمل السراة ومنحدراتها الشرقية. ولم ترد إشارات عن أساس هذه التقسيمات الإدارية وحدودها ولطفا ترجع إلى زمن الإدارة الحميرية.

ولدينا رواية تقصر عمال الرسول على ثلاثة هم: خالد بن سعيد ولى صنعاء، ومعاذ بن جبل إلى الجند، وأبو موسى الأشعري ولى زبيد ورمع والسواحل. كل هؤلاء العمال ممثلين للرسول وبذلك كانت لهم مكانة متميزة غير أن سلطاتهم الإدارية لا بد أن تكون محدودة أمام الأمراء ورؤساء القبائل المحليين الذين لم يعزلوا عن سلطاتهم. والظاهر أن جبالة هؤلاء العمال كانت محدودة فلم تذكر المصادر وصول جبليات من اليمن إلى الرسول، خاصة وأن حركة الأسود العنسي سرعان ما توسعت مما اضطرت ولاية الرسول إلى الانسحاب ومما يلفت النظر أن هؤلاء العمال كافة أرسلوا من المدينة وأن استخدام أهل اليمن كان محدودا بواليين فقط.

٢- اضطراب أحوال الإدارة في اليمن / العهد الراشدي:-

اضطربت الأحوال الإدارية في اليمن نتيجة لتوثب حركات الردة فيها خاصة حركة: الأسود العنسي، ومسيلمة " كان الأسود بن كعب العنسي قد تكهن وأدعى النبوة، فاتبه عنس، واتبه قوم من غير عنس وسمى نفسه رحمان اليمن كما تسمى مسيلمة رحمان اليمامة ^(١) ".

وقعت الردة بعد مقتل العنسي في زمن الرسول وبعد ثبات بعض القيادات اليمنية على إسلامها خاصة فروة بن مسيك المرادي، الذي أدى دورا أساسيا في إسناد دولة الإسلام. ولما استعاد المسلمون السيطرة على صنعاء ولها فروة، وبنى مسجدها وهدم قصر غمدان ^(٢).

وتولى إدارة شؤون اليمن في خلافة الصديق وعمر بن الخطاب " يعلى بن أمية " على صنعاء وعبدالله بن أبي ربيعة المخزومي على الجند وغيرها. وفي عهد عمر تم لعامله " يعلى بن أمية " إجلاء نصارى نجران عنها تنفيذاً لوصية الرسول بأن لا يترك في جزيرة العرب دينان.

وآزداد اضطراب شؤون الإدارة في اليمن بعد أن اضطربت الدنيا كلها لخلاف معاوية أمير الشام لعللي بن أبي طالب خليفة رسول الله.

لما ولى أمير المؤمنين علي بن أبي طالب خلافة المسلمين عزل كلا من " يعلى بن أمية " عامل صنعاء وأصلها و " عبدالله بن أبي ربيعة المخزومي " عامل

(١) البلاذري، فتوح البلدان، ص ١٠٤. ولم يجهز الرسول جيشا للقضاء على حركة الأسود. وإنما اكتفى بالأساليب الدبلوماسية فحاربه النبي بالرسول والكتب حتى قتله الله، وعاد أمر النبي كما كان. وتجد تفاصيل اغتيال الأسود في الطبري، ١٨٥٤/١.

(٢) تاريخ صنعاء، للرازي، ص ٧٠ وما بعدها.

الجند وأعمالها، يعبد الله بن العباس على صنعاء وأعمالها، وسعيد بن سعد بن عبادة الأنصاري على الجند وأعمالها.

وغادر (يعني بن أمية) اليمن ومعه من بيت ملكها ٦٠٠,٠٠٠ دينار و ٦٠٠ بعير أعان فيها خصوم علي كما انضم إلى عسكرهم. ولكن الأمور لم تستقر لعبد الله بن العباس الوالي الجديد لصنعاء فقد هاجم معاوية اليمن بجيش قوامه ٣٠٠٠ مقاتل بقيادة بسر بن أرطاة العسري، الذي دخل صنعاء وبسط نفوذه عليها باسم معاوية، وكان أول من سفك الدماء في اليمن.

أن اضطراب شؤون الإدارة في اليمن في عهد الخلافة الراشدة مسألة طبيعية يمكن أن نرجعها إلى العوامل الآتية:-

١. حركات الردة التي توثبت في الأيام الأخيرة من عهد النبي فلما تولى الصديق الخلافة أعلنت تشققها ورفضت الاعتراف بخلافة الصديق.

٢. اضطراب شؤون الحجاز خاصة الحاضرة مدينة الرسول، بعد فتنة مقتل عثمان وفتنة خلاف معاوية للأمير المؤمنين علي بن أبي طالب.

٣. صراع الولاة أنفسهم لغرض السيطرة على صنعاء اليمن فكان عبيد بن العباس ممثلاً للسلطة الشرعية في خلافة علي، قد غادر صنعاء بعد أن يأس من مساعدة الأبناء له ، ففتح المجال لبسر بن أرطاة، أن يفرض السيطرة الدائمة على صنعاء وأهلها^(١).

٤. وإذا كانت الإدارة هي الثمرة الطبيعية لأوضاع الحكومة فمن الطبيعي أن تضطرب إدارة اليمن، بعد أن اضطربت أوضاع الحكومة في المدينة وفي الكوفة.

٣- الإدارة في اليمن / العهد الأموي:-

أصبحت اليمن منذ سنة (١٠هـ) ولاية من ولايات الدولة العربية الإسلامية تهب عليها رياح التغيير التي تهب على هذه الدولة وتصف بها، ومن هذا المنطلق أنقسم أهل اليمن على أنفسهم فكانت همدان ومذحج في صفوف علي، بينما حمير، وعك، والأنباء، والأشاعرة في صفوف معاوية!

ابتداءً لابد من أن نذكر أن اليمن منذ سنة (١٠هـ) ما عادت تكون كيان دولة (الإقليم، السكان، السيادة) بل ولاية، أو إقليم، من أقاليم الدولة العربية الإسلامية، ونمط الحياة الإدارية فيها، هو النمط العام لإدارة شؤون الأقاليم ذاتها بوجود السلطة كاملة بيد الأمير، ولما كان الأمير يتولى شؤون صنعاء مثلاً، وصنعاء لها عدة " أعمال " وأعمالها تعني الوحدات الإدارية التابعة لها، المرتبطة بها، هذه الأعمال يعرفها الأمير عليها عمالاً وهؤلاء العمال يمارسون سلطات الأمير كلها التي فوضها لهم، والأمير بدوره يمارس سلطات الخليفة الأموي في دمشق كلها.

ولكن دمشق بل الإدارة الأموية المركزية في دمشق ارتكبت خطأ فلاحاً أربك الحياة الإدارية العامة، في أمصار الدولة الأموية كافة، ما هو هذا الخطأ؟ الخطأ هو

(١) أرسل الإمام علي الحارثي بن قدامة السعدي، إلى اليمن على رأس جيش قوي من العراق، فهرب بسر من اليمن.

العصبية القبلية هذه العصبية شطرت الماكنة الإدارية، ماكنة الإدارة العامة إلى شطرين، عرب الشمال، وعرب الجنوب " اليمانية " حيث استقرت العصبية في دمشق وامتدت أطرافها من المركز إلى بقية الأقاليم ومنها اليمن.

ومع أن موظفي الإدارة هم الهيكل والجهاز الإداري للحكومة إلا أنهم ليسوا الإدارة كلها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لدينا قائمة متكاملة عن موظفي الجهاز الإداري للدولة الأموية في اليمن وهم على هذا التسلسل في سلطاتهم الإدارية.

١) الأمير - بيده السلطات الإدارية والعسكرية كلها.

٢) القاضي - يتولى سلطة القضاء والحكم.

٣) عامل الخراج - يتولى جمع ضريبة الأرض.

٤) صاحب الشرطة - الشؤون الأمنية والجنائية.

٥) صاحب السجن - يرتبط مركزه بالقاضي وصاحب الشرطة.

٦) عمال الوحدات الإدارية الصغيرة - سلطاتهم تستمد من سلطة الأمير^(١).

فضلا عن هؤلاء هناك سلطات محلية تمارس شؤون الإدارة المحلية خاصة فيما يتعلق بالقبائل. ومع أن نفوذ (الأقوال) قد تضاعف بعد حركات الردة، إلا أن بقاياها استمرت في الأرياف والقبائل التي تفرست واعتادت الخروج على "السلطة المركزية" وسادة القبائل ووجهاء الناس والشيوخ مارسوا سلطات إدارية غير رسمية لكنها مهمة وأساسية^(٢).

وببقى الأمير في مصر، المحور والمركز الذي تدور حوله إدارة الإقليم. وفي اليمن تولى إدارتها ما يقارب من ٢٢ أميراً وكان أولهم: عثمان بن عفان الثقفي^(٣).

ثم أعقبه (عتبة بن أبي سفيان) وقد جمع له ولايتي (صنعاء) و (الجدن) لكنه ترك صنعاء وفوض السلطة نيابة عنه إلى (قيروز الديلمي).

وفي حكم يزيد (٦٠-٦٤هـ) ولي على اليمن بمخالفته صنعاء والجدن (بحير بن ريشان الحميري) الذي أقطعه يزيد اليمن بمال معلوم كل عام وكان بحير جباراً عاتياً.

وبعد تنازل معاوية الثاني عن الخلافة عام ٦٤هـ استولى عبدالله بن الزبير على الحجاز والعراق واليمن وصار تعيين الولاة على اليمن من قبله وقد شهدت الإدارة اضطراباً حتى تعرضت صنعاء إلى هجوم (الخوارج) فصالحهم أهل صنعاء على (١٠٠٠٠٠ دينار) جمعوها من المخاليف حفظاً لحياتهم.

واستمر اضطراب الحال إلى سنة (٧٣هـ) حيث قتل عبدالله بن الزبير وولى عبدالملك بن مروان (دامت خلافته من سنة ٦٥-٨٦هـ) الحجاج بن يوسف الثقفي

(١) د. الطي، دراسات في الإدارة، ص ٣٠٧ (قائمة ولاة اليمن زمن الأمويين).

(٢) بيوتروشكي، اليمن قبل الإسلام، ص ٣٠٦ وهو ينكر: طرد من اليمن رؤساء القبائل الذين تزعموا حرب الردة وقد رأى الخليفة وولاته في الأقاليم خطراً دائماً على سلطة الإسلام المركزية.

(٣) راجع: الألبساري، تاريخ الدولة العربية، ص ٢٠٠. الطي، دراسات في الإدارة، ص ٣٠٧. الحداد، ج ٢، ص ٥٧.

إمارة اليمن فولى هذا بدوره أفراد أسرته من الثقيين وكان آخرهم أيوب بن يحيى الثقي وهو الذي زاد في جامع صنعاء الكبير.

ولم توفق الخلافة الأموية في إدارة شؤون اليمن وقد جوبهت بمقاومة عنيفة كان آخرها ثورة طالب الحق عبدالله بن يحيى الكندي الحضرمي سنة ١٢٩هـ في عهد آخر خلفاء بني أمية مروان بن محمد (دامت خلافته ١٢٧-١٣٢هـ).

وكان طالب الحق هذا زعيم الخوارج الإباضية بدأ حركته سنة ١٢٩هـ بالسيطرة على حضرموت هاجم (دار الأمانة) قصر الحكومة فاستولى عليه وأسر والي حضرموت للأمويين، وما لبث طالب الحق يطالب بحقه فزحف على صنعاء واستولى عليها ثم بسط نفوذه على جميع مخاليف اليمن تقريبا وبعث ولاته عليها لإدارة شؤونها ودام حكمه الإباضي علما وأربعة أشهر^(١).

ولم يكتف باليمن بل توجه بقواته نحو مكة فدخلها ثم سار إلى المدينة فدخلها وارتنى منبر النبي ليلقي منه خطبة يوضح فيها هدف الثورة الإباضية ضد الأمويين، ثم جهز من المدينة جيشا نحو الشام بغية السيطرة على دمشق. لكن الخليفة الأموي عجله بجيش هاجم المدينة ثم اليمن واستولى على صنعاء وكان الجيش بقيادة " عسرة بن محمد " والذي شهد عهده نجاح الثورة العباسية ومقتل آخر خلفاء بني أمية في مصر " قرية بوسير ".

٤- الإدارة في اليمن / العهد العباسي (١٣٢-٢٠٥هـ) :-

تميزت سياسة العباسيين الإدارية في اليمن بميزتين:-

١. كثرة وسرعة تغيير الأمراء الإداريين لليمن.
 ٢. قمع حركات المعارضة بقوة الأمر الذي أربك الحياة الإدارية والسياسية لليمن وشجع الحركات الانفصالية عن الدولة المركزية في بغداد أو سامراء.
- ولا تهمنا قائمة الأمراء العباسيين في صنعاء ولكن الذي يهمنا منهم الدور المتميز لبعضهم في الشؤون الإدارية مثل (علي بن الربيع) أمير صنعاء للمسفاح (١٣٢هـ-١٣٦هـ) ففي عهده حدث خلاف بين الأبناء حول حامي الرحبة وكان في جمهرة أملاك الأرض التي حول الرحبة (بنو عبد المدان) التجارتيون المنحجبون - ثم تجدد الخلاف بين الجاتيين في أثناء أمرة (حماد البربري) على اليمن لهارون الرشيد. وكان سبب هذا الخلاف مقتل أحد الأبناء من قبل رجل من بني الحارث وقيلام قاضي صنعاء الأبنواي بأخذ الثأر من القاتل.

ولما تولى الخلافة العباسية أبو جعفر المنصور (١٣٦-١٥٨هـ) أرسل معن بن زائدة الشيباني واليا على اليمن وأوصاه بقمع كل صوت للمعارضة اليمنية، والقضاء على الخوارج في حضرموت وقد استعان الشيباني بعد أن وصل صنعاء بأقاربه عنهم

(١) الإباضية: فرقة من فرق الخوارج العديدة، معتلة في طروحاتها تنسب إلى مؤسسها عبدالله بن أباض الخارجي، المتوفي سنة (٨٥هـ) وقد كونت هذه الفرقة مراكز لها في: البصرة، واليمن، وعمان والجزيرة بالعراق وكرمان وكجستان راجع: (دي لايفد، دائرة المعارف الإسلامية، ج٤، ص ٢٠٠. مقدمة: الخوارج).

ولاية في (أعمال) اليمن فعملوا الناس بقسوة فانتفضوا على السلطة العباسية في الحجرية والجند، وحضرموت^(١).

وفي خلافة الرشيد (١٦٩-١٧٠هـ) حدث تطور جديد فقد ولى الخليفة (الطريف بن عطا) على اليمن، وبعد ٣ سنوات عاد إلى العراق وفوض سلطته في اليمن إلى "عباد بن محمد الشهابي" الذي يعد شيخ بني شهاب في ذلك اليوم، وله مسأله إدارية في صنعاء، حيث أمر ببناء سقاية جامع صنعاء والتي كانت تسقي خلقا كثيرا من أهل صنعاء فلدى بذلك العمل خدمة لأهل اليمن تختلف عن خدمات من سبقه من الولاة في القتل والتشريد.

وفي خلافة الرشيد^(٢) ارتفع رزق أمير صنعاء (الراتب الشهري) من ألف دينار إلى ألفي دينار وبعد عام أصدر الرشيد أمرا بإرجاع الراتب إلى (١٠٠٠ دينار) مع الحوافز "الصلة"^(٣).

ولم يرتاح أهل اليمن لأمير عباسي، كما ارتاحوا لمحمد بن خالد بن برمك وهل الذي جر إلى صنعاء الغيل الذي عرف بغيل البرمكي. ولما فرغ من إنجازه وشق قناته جمع أهل صنعاء وحلف لهم بجعل هذا الغيل وقفا على المسلمين من ماله الخاص وبني جامعا في صنعاء وكان كثير الرعاية للفقراء والأيتام ويروى أنه خرج يوما إلى سواد صنعاء فرأى أهل ذلك السواد عليهم الشمال السود فظن أنهم سؤالا فقال لمرافقيه: تصدقوا على هؤلاء المساكين فقبل له: إن هؤلاء هم الرعية الذين تؤخذ منهم الزكاة، فتالم لحالهم وقال: ما ينبغي أن يؤخذ من هؤلاء شيء. كما أمر البرمكي أن تشق من غيلة قناة صغيرة تصب في سقاية الشهابي فأرتاح الناس وشربوا ماء.

وفي خلافة المأمون (١٩٨-٢١٨هـ) اضطربت أحوال اليمن وصنعاء خاصة لنشاط الطويين أولا ونصف الولاة العباسيين ثانيا. لهذا قرر المأمون قرارا: بفصل تهامة اليمن عن نجد بوال مستقل يحزم أمرها ويعد الأمير: محمد بن عبدالله بن زياد واليا على تهامة وما استولى عليه من الجبال المحيطة بها ووصل ابن زياد إلى تهامة عام (٢٠٥هـ) وأسس فيها إمارة، أو دويلة آل زياد التي تعد أول إمارة مستقلة في اليمن ومن يومها ظهرت الدويلات اليمنية المستقلة عن الخلافة العباسية.

(١) الخزرجي، المسجد المبيوك، ص ٢٦. الحداد ٦٤/٢. بيتروفسكي، اليمن قبل الإسلام، ص ٢١١.

(٢) وفي هذا العهد وصل إلى صنعاء الإمام الشافعي.

(٣) أكثر الخلفاء العباسيون من الحوافز لموظفي الإدارة، وكانت تسمى "الصلة" أي ما يوصل بالراتب.

الفصل الثالث

الدويلات اليمينية في العصر العباسي

(عصر التفكك) وحتى نهاية سنة ٩٣٣هـ.

١- دولة بني زيد ٢٠٥-٤١٢هـ (٨٣٠-١٠٢١م) :-

هذه أول دولة انفصلت في اليمن عن الحكم العباسي في بغداد. كيف انفصلت ؟ وكيف تكونت ؟

في البداية تمردت قبيلة الاشاعر وعك في تهامة اليمن فلضطرب امر هذا الإقليم وصعب على أمير المأمون في اليمن (إبراهيم الضبياتي) معالجة الموقف. فأرسل خليفة بغداد (المأمون) محمد بن عبدالله بن زيد على رأس قوة عسكرية وصلت إلى اليمن سنة (٢٠٤هـ).

بسط ابن زيد نفوذه على (تهامة) باسم العباسيين بعد حروب شديدة مع أهلها استمرت ثلاث سنوات وقد عظم نفوذ آل زيد فلمتد سلطاتهم إلى شمال تهامة وإلى عدن وأبين، والشحر وحضرموت ونجران، كما خضع لنفوذهم بيحان ومخالي الجند وجعفر من بلاد إب.

الإدارة في عهد بني زيد:-

دامت دولة بني زيد ما يقارب من (١٩٧) عاما وقد شملت دولتهم على أربعة سلاطين كان آخرهم " الحسين بن سلامة " وهو من موالى بني زيد، وكان الحسين حازما فافضلا حسن الإدارة خضعت له اليمن والحجاز، أنشأ الجوامع الكبار، والمنابر، على طول الطريق من حضرموت إلى مكة. وقد أختط مدينة (الكدار) على وادي سهام. وحفر الأبهر، وأقام الأميال والبرد على الطريق من حضرموت إلى مكة.

وكانت زبيد هي العاصمة أختطها أبن زيد في وادي زبيد عام ٢٠٤هـ وأتخذها عاصمة لإمارته، لقد اتسعت الوحدات الإدارية (الأعمال) التابعة لهذه الدولة وقد بلغت مقادير الجباية منها مليون دينار^(١) وهذا المبلغ يشكل إيرادا ماليا كبيرا لخزينة الدولة فضلا عن ضرائب على مراكب الهند من أعواد الممسك والكافور والسنبل وضرائب المواحل من باب المنطب إلى الشحر، وضرائب على معادن اللؤلؤ فضلا عن فرض ضريبة على جزيرة دهلك وهي (٥٠٠) وصيفة من النوبة والحيش.

وفي الجهاز الإداري لآل زيد وجنبا بعض النواب الذين مارسوا سلطاتهم الإدارية بتفويض من سلاطين آل زيد ومن هؤلاء النواب :

١. بنو معن الحميريون، على عدن، ولحج، وأبين، والشحر.

(١) راجع عن هذه الدولة: المسجد المسبوك، ص ٩٩. للحداد، للتاريخ العام لليمن ٩٩/٢. شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص ١٨٤ .

٢. سليمان بن طرف الحكمي، على المخلاف السليماني شمال تهامة.

٣. يعفر بن أحمد الكردي، على مخلاف المعافر.

هؤلاء (النواب) كانوا يمارسون سلطاتهم الإدارية باسم آل زيد، آل زيد الذين انفصلوا عن العباسيين بعد أن دب الضعف في كيانتهم فمن الطبيعي أن ينفصل هؤلاء النواب بعد أن دب الضعف في كيان أسرة آل زيد لأن هذه الدول قامت وزالست بقيام الأسرة المنتفذة وزوالها.

لقد ضعف آل زيد حتى آل أمرهم إلى عبيدهم، وأخروهم الحسين بن سلامة (حكم خلال ٣٩١-٤٠٢ هـ) وكان من القوة بمكان وله مآثر عمرانية كبيرة خاصة البيوت التي يابوي إليها المعوزون، وتجديد عمارة الجند وسور مدينة زيد، كما أنه أختط مدينة الكوراء وجدد جامع عمر بن عبدالعزيز في عدن.

وما أن توفي الحسين بن سلامة وكان من عبيد النبوة حتى تغلب بنو معن على عدن ولحج وأبين والشحر وحضرموت وغلب بنو الكردي وهم قوم من حمير على مخاليف المعافر والجنديبة. كما تغلب قوم بكيل على حصونهم^(١).

لقد انتهت سيادة وسلطة الأسرة، أما الأقاليم والسكان، فقد ظهرت دولة جديدة فاحتوتهم من جديد فلتأملها !

٢- دولة بني يعفر (٢٥٦-٣٩٢ هـ) - ٨٧٠-١٠٠٢ م :-

البدائيات الأولى لظهور هذه الدولة اقتصرت مع بزوغ نجم ونفوذ أسرة ' آل يعفر ' وهم من حمير وقد بدأ أمرهم في نجد اليمن ' صنعاء وأعمالها ' وكان الوجه البارز منهم يعفر بن عبدالرحيم الحوالي، في بداية أمره كان زعيما محليا في بلدة شيام كوكبان وعد من أكرم رجال حمير.

أما صلة الأسرة بالعباسيين فترجع إلى أيام عبدالرحيم الحوالي الذي ولى للخليفة المعتمد صنعاء وأعمالها ولعل ذلك كان من العوامل التي دفعت الأمير يعفر للتطلع في الوصول إلى الحكم ، وربما الاستقلال عن العباسيين، لم لا ؟ وولده من كبار رجالات اليمن، ومن حمير وموضع ثقة العباسيين في صنعاء.

وقد تحقق طموح الأسرة سنة (٢٥٦ هـ) عندما ولى العباسيون محمد بن يعفر على (صنعاء وأعمالها) فانتمى إلى العباسيين وخطب لهم كما خطب لآل زياد حكام تهامة لكسب موذنتهم ولعدم قدرته على مقاومتهم يوم ذاك.

وكان طبيعيا أن يستعين محمد بن يعفر^(٢) في إمارته بقيادات من رجال حمير، وهدان ليرسخ إدارته ونفوذ حكومته.

(١) اليمني، تاج الدين عبدالباقى بن عبدالمجيد، بهجة الزمن في تاريخ اليمن، ص ٣٠.
(٢) لم تتضح أسباب تولية محمد بن يعفر لأمرته صنعاء مع وجود والده يعفر، فهل وُلِّقَ الولد على ترك مهمة قيادة الدولة لولده ؟

إدارة شؤون الدولة:-

فقد الأمير محمد بن يعفر (أحمد بن حفص) من الإصباح من حمير وقليفة نيلته على صنعاء فكان ثاقبه. أما صاحب شرطته (أبو فحيح محمد بن يونس) من الإصباح أيضاً. بالإضافة إلى عدد آخر من مشايخ بكيل، همدان، وحشد. والاستعانة بالقبائل ليست مسألة سهلة في بناء الدول واستقرارها فقبيلتنا حشد وبكيل وقتنا بوجه آل يعفر، الذين أسكروا السيطرة على صنعاء بمساعدة الأبناء، وبنو شهاب فنحن هنا أمام قوتين.

قوة ونفوذاً آل يعفر + قوة ونفوذاً الأبناء وبنو شهاب في مواجهة قوة حاشد + بكيل، مسرح الصراع على أرض صنعاء فلمن تتحاز الخلافة العباسية في بغداد؟ وكيف تعالج الموقف؟

أرسلت الخلافة العباسية، قوة عسكرية إلى اليمن عام (٢٧٩هـ) بقيادة "جفتم" الذي استطاع بواسطة القوة التي وصل بها من بغداد وبدعم بعض القبائل اليمنية كآل الرويه المنحجيين أن يدخل صنعاء بينما استقر أمر يعفر في شبلم كوكبان كسلطه وقد ركز الأمير جفتم أثناء إقامته في صنعاء على إعادة الاستقرار الإداري والأمني للنظام، فكان يسهر الليل بطوله "ومفاتيح أبواب صنعاء بين يديه والصمصم تختلف إليه، وأصحاب الحاجات يترددون عليه ويقضون حوائجهم حتى يطلع الفجر فيصلي الصبح ثم يقعد للناس، فيتغذى مع خاصته ونوابه ثم ينام إلى الظهر"^(١).

وانتهت محاولة الخلافة العباسية بالفضل بعد مقتل جفتم واستقر الأمر على الاتفاق بين اثنين من أمراء بني يعفر على الوجه التالي:-

١. أسعد بن إبراهيم / ومقره حصن كحلان يريم.

٢. عثمان بن أبي الخير / استقر في مدينة شبلم كوكبان.

٣. وأتابا عنهما في صنعاء، من يدير أموالها.

ظل الحال بينهما على هذا التعاون عاماً كاملاً انتهى بقرار الأمير أسعد بإلقاء القبض على عثمان واستولى على كوكبان واستقر بالأمر لنفسه وتلقى مرسوم النيابة من الخليفة العباسي المقتدر على صنعاء وأعمالها والمنخره وأعمالها وعدن وأبين ولحج وما اتصل بها.

لكن منذ عام (٣٥٢هـ) انتهت إمارة آل يعفر نحو الاستقلال التام عن الخلافة العباسية، ووقفت بقوة في مواجهة النفوذ المتزايد للإمام الهادي (يحيى بن الحسين) ونفوذاً دعاة الدولة الفاطمية واستطاعت بالقدار أن توسع ممتلكاتها على حساب آل زيد فاستولت على مخالفي (الجند) و (جعفر) وأصبح (آل الكرندي) نواباً فيها لآل يعفر بدلاً من آل زيد.

(١) السجد المبروك، ص ٣٤.

وبوفاة الأمير (أسعد بن أبي يعفر) سنة ٣٨٧هـ ، انتهت دولة بني يعفر وإن ترددت روايات تشير إلى استمرارها حتى سنة ٣٩٢هـ ، عندما توفي أسعد الثاني أخو أمراء يعفر ودفن في كحلان بريم.

أما صنعاء بعد هذا التاريخ فقد عصفت بها الرياح ، وكثت العرب من همدان وحمير ، وخولان وبني شهاب مفترقة ومن كثر جمعه غلب على صنعاء^(١). وقد ظهرت عدة زعمات محلية ، كانت تتولى شؤون الإدارة في مناطقها منها زعملة " آل نجاح " ^(٢) وهم موالي آل زياد ، وزعملة (آل الكرندي) في مخلاف المعافر (الحجرية) وزعملة الصليحي الذي اكتسح كل الإمارات الفقمة في اليمن ووحدها من جديد كما سنرى لاحقاً.

وقوة الصليحي إما تكمن في قوة الدولة الممسدة والداعمة لنفوذه ففي البوادي كما هي الحال في البحار الأسماك الكبيرة تلتهم الأسماك الصغيرة. فلتنظر إلى دولة بني نجاح ، قبل أن ندرس تنامي قوة الفاطميين وظهورهم على المسرح السياسي لبلادنا.

٣- دولة بني نجاح (٤٠٣هـ-٥٥٥هـ) (١٠١٣م-١١٥٠م) :-

قامت هذه الدولة في " تهامة " على أنقاض إمارة آل زياد وذلك في عام (٤١٢هـ) بمؤسسها " نجاح " وهو من موالي آل زياد ، فتح نجاح مدينة زيد واستولى عليها وقبض على سيده مرجان فقتله وبعد ذلك استولى على تهامة ونفذت ولايته عليها ، وقد جعل زيد عاصمة لدولته ، وضرب النقود باسمه وكتب الخلافة العباسية فأقر الخليفة القادر بالله (٣٨١هـ-٤٢٢هـ) إمارته.

واستمرت ولاية " نجاح " حتى سنة ٤٥٢هـ حيث توفي مسموماً. ومنذ ذلك التاريخ وآل نجاح في صراع مستمر وطويل مع الدولة الصليحية فكفوا " ينتصرون تارة وينهزمون تارة أخرى وقد استمرت هذه الدولة إلى عام ٥٥٥هـ ، وبها انتهت دولتهم بقيام دولة بني مهدي الرعيني^(٣).

٤- دولة بني مهدي (٥٥٣هـ-٥٦٩هـ) (١١٥٨م-١١٧٤م) :-

قامت الدولة في تهامة على أنقاض دولة آل نجاح ومؤسسها علي بن مهدي الحميري وقد اشتهر في تهامة بالزهد والعبادة والميل إلى أفكار الخوارج أخذها من العراقيين. في سنة ٥٤٦ هاجم أطراف زيد وحث أتباعه على الثورة ضد الأقباش آل نجاح ، وأستمر بحاصرها حتى أشدت البلاء على أهلها ففتحتها سنة ٥٥٤هـ وبعد موته

(١) المسجد المبيوك ، ص ٤٨٠.

(٢) الحداد ، التاريخ العام لليمن ، ص ١١٧.

(٣) المروني ، محمد بن عبدالمك : القضاء الحسن على أهل اليمن ، ص ٢٥٠. دار الندى للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ١٩٩٠م ، ط ٢. الحداد ، التاريخ العام لليمن ٢/٢١١. شرف الدين ، اليمن عبر التاريخ ، ص ١٨٩.

سنة ٥٥٨هـ خلفه أخواه ولهما وقتع مشهورة في العف في لحج وأبين والجند. وقد تحالف ضدهما آل حاتم وآل زبيح فزال دولتهم على يد الأيوبيين سنة ٥٦٩هـ^(١).

٥- دولة الصليحيين (٤٣٩هـ-٥٣٢هـ) (١٠٤٧م-١١٣٨م):-

بدأت هذه الدولة بمؤسسها علي بن محمد الصليحي علم ٤٣٩هـ وينسب آل الصليحي إلى قبيلة " الإصلوخ " التي تعد حيا من " الاحجور " الحشدية الهمدانية. أما موطن الصليحي الذي نشأ فيه فهو " الاخروج " من بلاد الحيمة إحدى نواحي صنعاء. وقد تلقى الصليحي بالمذهب الإسماعيلي على يد أحد الدعاة الفاطميين ومن يومها كرس حياته، وفكره لهذا المذهب وللدولة القائمة عليه في القاهرة الفاطمية. بدأ أمره دليلا للحاج على طريق جبال السراة وأستمر على ذلك ١٥ عاما كان خلالها يتعرف على اتجاهات أهل اليمن وأفكارهم وكان يبحث مع من يأتس بن رشد، أمر القيام بالدعوة الفاطمية في اليمن. وأكسبته رحلات الحج هذه خبرة بالفكر الناس، ومكنته من دراسة النفس البشرية وأفادته كخصخصة قيادية في كيفية التعامل مع الناس على اختلاف ثقافتهم وأفكارهم.

ويوم ذاك بل وحتى يومنا هذا ، لابد للدعوة الفكرية من نخبة قيادية، وقد وجدها الصليحي مع ستين رجلا من همدان في مكة، كسبهم وثققتهم وأخذ منهم عهدا للكفاح في سبيل أن يجهر بالدعوة ويجاهدوا في سبيلها حتى يظفروا أو يموتوا وكان المتحالفون معه في عزة ومنعه من قومهم.

وحدد مع هؤلاء يوم الأربعاء، الرابع عشر من جمادى الآخر عام ٤٣٩هـ موعدا لإعلان الدعوة من أعلى جبل مسار في بلاد حرار وكتاتوا من نجران وسلمان وحرار ومنها وصلته الأموال الوفيرة فحضر فيها جبل مسار. واقتزنت الدعوة بتأييد الفاطميين له، فأكسب بذلك الصفة الشرعية عند أتباعه فبث دعاته في سائر أنحاء اليمن.

وكما توقع عارضه الكثير من زعامات أهل اليمن ولم يرضخوا لحكمه إلا بعد معارك حربية خاضوها وانسحبوا على أثرها منها معركة مع جعفر بن عباس الشاوري من المغارب من لواء حجه، ومع أبي حاشد، صاحب صنعاء، ومع أبي الفتح الديلمي في رداغ، ومع آل نجاح الحبوش، وابن مطرف في المخلاف السليماني، ومع بني الكرند في حكم مخلاف الجند.

وبعد أن اعترفت كل هذه القوى، بقوته وسلطته أنتهج سياسة المهادنة مع سائر السلاطين وشيوخ القبائل حتى يترسخ سلطانه ويتفرغ لأهدافه: استولى على صنعاء، وعلى بلاد الحجرية، والجند، وأخيرا خطب له في " جامع عدن ".

(١) الخزرجي، المسجد النبوي، ص ١٤٨ وما بعدها.
المروني، الثناء الحسن، ص ٢٦٥.

الإدارة في اليمن على عهد الصليحي:-

بعد أن استقرت الأمور في الدولة التفت الصليحي لترتيب الأمور الإدارية فأعاد النظر في أمراء " ولاية " المناطق الإدارية، فولى ولاية جند على المناطق التي لم يكن قد ولى عليها أحد ومنها منطقة تهامة التي ولى عليها صهره.

ويروى أن الصليحي قد أقسم أنه لا يولي عليها إلا من يدفع إليه ١٠٠,٠٠٠ دينار ولما قرر توليه صهره عليها تحير، فقامت زوجته (أسماء بن شهاب) بتقديم المبلغ إليه مقابل توليه أخيها أسعد، فقال لها الصليحي: من أين لك هذا ؟ فقالت: هو من عند الله، إن الله يرزق من يشاء بغير حساب، فتبسم وعرف أنه من خزائنه وقبضه وقال: بضاعتنا ردت إلينا، فقالت أسماء: ونمير أهلنا ونحفظ أخفا وولّى بن شهاب تهامة.

وولى أخاه حصن التعمر وأعماله في مخلاف جعفر، وفيه أخطت مدينة جبلة عام (٤٥٨هـ) وقد اتخنتها الملكة أروى بنت أحمد الصليحي مركزاً لأقامتها وعاصمة لدولتها قبل وفاة زوجها الملك المكرم وبعد وفاته. والحسين بن مهلهل على حصن الاخروج وأعماله في بلاد الحيمة وبلاد حراز، وولى المظفر الصليحي حصن أشيخ وأعماله في بلاد أس وما جاورها. وولى عبدالله الصليحي حصن خسرد في حبيش وأعماله في حبيش وما جاورها من مخلاف جعفر (لواء إب) وولى ولده المكرم مدينة الجند وأعمالها.

فالتصليحي قسم الوحدات الإدارية في اليمن والتابعة لسلطته على أقاربه والأفراد أسرته والظاهر أن هذا الاتجاه كان هو السائد يوم ذاك وربما حتى يومنا هذا في بعض دول العالم الثالث.

وإتخذ هو أي أبو الحسن الصليحي مدينة صنعاء مقراً لأقامته وعاصمة دولته وجعل إليه مباشرة أمر إدارة المنطقة التابعة لصنعاء إدارياً وكان قد بني في صنعاء عدة قصور أنزل فيها جميع ملوك اليمن وزعمائها وأمرائها وجعل منهم مجلساً لاستشارته وحال بذلك دون قيام أي منهم بحركة متلوّنه له.

ثم أسند ولاية العهد لولده الأكبر (محمد) بعد حصوله على موافقة الإمام المستنصر بالله الفاطمي (٤٣٧هـ - ٤٧٧هـ) على ذلك في عام ٤٥٦هـ. وأسند لولده المذكور مع ذلك ولاية زبيد وأعمالها. أما القسم الأعلى من اليمن فكانت تنتزعه آنذاك الزعامات القبلية والأئمة الزيدية.

ويرى الحداد أن الصليحي: وحد اليمن بعد تجزؤه إلى سلطنتات وإمارات ومشيخات متناحرة. وإن يضع منها دولة واحدة. مع الضبط الإداري لصالحه مع رخص في الأسعار، والأمن في الطرق والممرات. لقد أوجد حكماً مركزياً لم يلقه أهل اليمن^(١).

(١) التاريخ العام لليمن ٢/٢٣٦.

وفي سنة (٤٥٩هـ) أعد الجيوش من آل نجاح، كميناً للصليحي وهو في طريقه إلى مكة لقتل وأسرت زوجته^(١). فولى الخليفة الفاطمي واده (المكرم) ملكاً خلفاً لأبيه (٤٥٨هـ - ٤٨٤هـ) فلم توفي أسند الوصية في الملك إلى زوجته السيدة أروى بنت أحمد الصليحي.

وكان زوجها الملك المكرم يعتمد عليها في إدارة شؤون الدولة وتصريف أمورها قبل وفاته ويبدو أنه حدد صلاحياتها على المنطقة الوسطى والجنوبية من اليمن وأقاليم هو يصنعاء مستعيناً بنوي الكفارات لإدارة شؤون الدولة. حكمت السيدة أروى الدولة الصليحية بقوة وجدارة طويلة الفترة الممتدة من (٤٩٢هـ - ٥٣٢هـ) ويمكن ملاحظة الأمور التالية على إدارتها لشؤون الدولة وتصريفها شؤون الناس ومعاشهم.

١. أوجدت منصب الوزارة ورعت مكنته، فأسندت الوظيفة إلى زريع بن أبي الفتح وكان يحسن اختيار الموظفين وكبار رجال الدولة، ويستعين بنوي الكفارات وهذا ما أشار إليه المؤرخون وأثنوا عليه.

٢. اهتمت بتربية ووفرة الثروة الحيوانية وأوقفت الأراضي الواسعة مراعى لها.

٣. كما اهتمت بالصران فقامت بأعمال خيرية جليلة منها بناء جامع (ذي جبلة) وعماره الجامع الكبير بصنعاء، وتبليط المدينة بالقضاض والأحجار كما خصصت الرواتب للعلماء.

٤. جعلت أقامتها بحصني التعكر المطل على (ذي جبلة).

٥. إيصال المياه من (خنود) إلى مدينة (الجدن) ولما توفيت أسندت وصيتها إلى آل زريع، فتولى الأمر سبأ بن أبي السعود بن زريع الملقب بالداعي^(١).

٦ - دولة بني زريع (٤٦٧هـ - ٥٦٩هـ) (١٠٩٤م - ١١٧٣م) :-

كان بنو زريع من أتباع الدولة الصليحية فقد جعلهم الصليحيون ولاية على عدن ولحج وأبين والشحر وحضرموت فحكوا يدفعون للملكة أروى مبلغ ١٠٠,٠٠٠ دينار سنوياً ضريبة لميناء عدن. وعندما ضعفت الدولة الصليحية امتنعوا عن دفع هذه الضريبة واستولوا بالمنطقة الجنوبية من اليمن وجعلوا عدن عاصمة لهم. وقد أسس هذه الدولة " العباس " و " مسعود " إبني المكرم الجشمي، حينما ولاهما الصليحي على عدن وما جاورها سنة ٤٦٧هـ. ولما مات العباس تولى الأمر

(١) وقد استنقذها ولدها، المكرم بعد سنة من الأسر وقتل الجيوش ومن أسرها (الواسمي/١٧٢).

(٢) شرف الدين، اليمن عبر المصور، ص ٢٠٧. الحداد، التاريخ العام لليمن ٢٥٢/٢.

الواسمي: تاريخ اليمن، ص ١٧٢. المروني، لقاء الحصن على أهل اليمن، ص ٢٥٧.

(٣) راجع عنهم: المروني، لقاء الحصن على أهل اليمن، ص ٢٦١.

الحداد، تاريخ العام لليمن، ص ٢٩٣.

شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، ص ٢٠٥.

بعده ابنه زريع وإليه تنسب الدولة الزريعية. وقد استمرت الدولة قائمة إلى سنة ٥٦٩هـ حينما استولى على عدن توران شاة ابن أيوب قائما من مصر^(١).

الإدارة في دولة بني زريع :-

ترك آل زريع بعض الآثار العمرانية في عدن عاصمة مملكتهم ومنها المسور الممتد بين جبلي (التعكر) و (حققت) ومنها منبر جامع عدن وعليه اسم الداعي عمران بن محمد بن سبا، وهو الذي صك الدينار الذهبي، وأبطل التعامل بغيره وقد نقش عليه لفرة أوجد ملوك الزمن ملك العرب واليمن عمران بن محمد.

وقد ركز الأيوبيون في القضاء على آل زريع لأن آل زريع هم دعاة الفاطميين في اليمن وكان الأيوبيون قد أقاموا دولتهم في مصر على أنقاض الدولة الفاطمية فمن الطبيعي أن يقضوا على أي نفوذ لدعاتهم في اليمن ولم يكن آل زريع وحدهم من أتباع الدعوة الفاطمية فمعهم آل حاتم ودولتهم فلتنظر إليها.

٧- دولة بني حاتم (٤٩٢-٥٦٩هـ) (١٠٩٩-١١٧٤م) :-

ومؤسس هذه الدولة هو السلطان (حاتم ابن القثم الهمداني) والحاتميون من قبيلة (يام) كانوا حلفاء للصليبيين والأئمة والفاطميين ثم استقلوا بنفوذهم على صنعاء إلى سنة ٥٦٩هـ. حيث انتهى أمرهم وأصبحوا أتباعا للأيوبيين الذين اجتاحتهم اليمن^(٢).

٨- دولة بني أيوب (٥٦٩-٦٢٦هـ) (١١٧٤-١٢٢٩م) :-

و " بنو أيوب " هؤلاء من أكراد أذربيجان^(٣). وأول من برز منهم صلاح الدين بن أيوب. أحد وزراء الفاطميين ثم أنقلب عليهم وأبادهم فقتل حتى أطفالهم ! ثم بعث أخاه توران شاة إلى اليمن في جيش تعداده نحو ثلاثة آلاف جندي في عام ٥٦٩هـ للقضاء على نفوذ الفاطميين في اليمن.

دخل توران شاة زبيد سنة ٥٦٩هـ. فنهبت نهباً شديداً ففُضى على دولة بنسي مهدي وأختار زبيد عاصمة لمملكته. ثم سار إلى عدن حيث قضى على دولة بني زريع ثم غادرها إلى (إب) حيث أنهى حكم من تبقى من الصليحيين كما توجه إلى صنعاء ففُضى على دولة بني حاتم. وهكذا انتهت بالأيوبيين " كل دولة في اليمن "^(٤).

الإدارة في عهد بني أيوب :-

استمر حكم بني أيوب إلى سنة ٦٢٦هـ وقد أنهى احتلالهم الإمام المنصور بالله من بلاد الجوف. وقد عمروا جامع زبيد، واختطوا مدينة المنصورة، كما عسروا

(١) سندرل الدولة الأيوبية في صفحات لاحقة.

(٢) راجع عنهم: الحداد، التاريخ الممل للمل، ٣٦٤/٢. شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ٢٠٨. المروني، أثناء الحصن على أهل اليمن وهو يسميها دولة الحاقمية الهمدانية.

الواسمي، تاريخ اليمن، ص ١٩٤.

(٣) الواسمي، تاريخ اليمن، ص ١٩٥.

(٤) اليمن عبر التاريخ، ص ٢١٨.

سور مدينة صنعاء وشيدوا فيها حماما. وقد حاول أحد أمرائهم امتلاك جميع الأراضي في اليمن، لكن المنية عجلته.

٩- الدولة الرسولية من عام (٦٢٦-٨٥٨هـ) (١٢٠٦-١٤٣٨م) :-

بعد انسحاب الأيوبيين من اليمن سنة ٦٢٦هـ قامت دولة بني الرسول "الدولة الرسولية" في جنوب اليمن، كما قامت دولة الأئمة في شمال اليمن فلتنظر لهما. ذكر الخزرجي أن نسب بني الرسول يرجع إلى جيلة بن الأيهم آخر ملوك غسان في الشام^(١) وكان جدهم محمد بن هارون رسولا للخليفة العباسي. فقلب عليه الاسم وقيلهم تركمانيون^(٢) وأعدوا على اليمن من مصر، مع بني أيوب وتولوا الحكم في اليمن نيابة عنهم.

أولهم "نور الدين عمر" كان نالبا عن بني أيوب فلما توفي آخر ملوكهم الملك المسعود أستقل نور الدين بالحكم في اليمن وأستمد من الخليفة العباسي المستنصر سنة ٦٣٧هـ الشرعية والتأييد .. وبقي الملك في بيته إلى سنة ٨٦٥هـ.

الإدارة

ابتدأ نور الدين عمر مدينة تعز عاصمة لدولته. وفي أيامهم تطور النظام الإداري لاستقرار الحياة السياسية فترة طويلة في اليمن. وانتشرت المدارس من عدن إلى صعدة وإلى حضرموت، وظفار، وقد عمروا المساجد خاصة مسجدي الأثرية والمظفر بتعز وقد ذكرت لهم من الوظائف الإدارية وظيفته (الوزير) وصاحب السجن "دار الأئب"^(٣).

ولم ينقم عليهم غير ما أحدثوه من ضرائب فلاحية على البلد سموها "الخراج" و "المعونة".

١٠- الدولة الطاهرية (٨٥٨ - ٩٢٣هـ) (١٤٥٤ - ١٥٢٦م) :-

بنو طاهر بطن من قريش، يتصل نسبهم بالخليفة الأموي عمر بن عبدالعزيز. وكان علي بن طاهر وأخوه عامر بن طاهر واليهين على عدن من قبل آل رسول. وكانت لهم مكتبة مرموقة ومركزا قويا في جنوب اليمن.

فلما ضعفت الدولة الرسولية وهنت قوتها، أستولى الطاهريون على (زبيد) ثم مدوا نفوذهم إلى عدن وكانت عاصمة دولتهم قرية المقرات من ناحية جبن جنوب مدينة رداع.

وقد جابه بنو طاهر مراكز قوية، قوية جدا دخل اليمن في صنعاء وفي المشحر وفي نمار. وفي عهدهم حاول البرتغاليون احتلال عدن مرتين، كما دخل الطاهريون في حروب طويلة مع دولة أئمة اليمن.

(١) المقود التلويقية، ص ٤٨.

(٢) المرزوقي، التاء الحسن على أهل اليمن، ص ٢٦٥.

(٣) شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص ٢٢٤.

وقد انتهت الدولة الطاهرية على يد الغزاة الجراكه حيث قتلوا آخر سلطان بنى طاهر عمر ابن عبدالوهاب في ضواحي صنعاء سنة ٩٢٣هـ.

الإدارة

ولسلطين آل طاهر عدة إنجازات إدارية في بناء المدارس والمسجد في عدن، وتعز، وزبيد، ورداع، وجبل. وهم أول من بنى مدينة (المقراته) برداع، وفي مدينة رداع مسجد، يتكون من طابقين من مآثرهم. وفي هذا المسجد منزل للطلبة والمدرسين، ومدرسة (العلمية) في غابة الإثقان.

الفصل الرابع

الإدارة العثمانية لليمن

١- الحكم العثماني في اليمن ١٥٣٨-١٦٣٥م:

وضحت أن هدف هذا الكتاب لا يتجه لدراسة التاريخ السياسي لليمن، فالتاريخ اليمني والإسلامي بوجه عام ليس من اختصاصي. لكن استشراف التطور الإداري للبلاد، ومنذ عصور ما قبل الإسلام وحتى إعلان النظام الجمهوري لليمن قلنسأ إن شئنا وإن أبينا إلى دراسة الحكومات والدول المتعاقبة على هذا البلد.

وقد أتضح لنا أن الحكم العثماني في اليمن^(١) كان من أطول مراحل تاريخ حكم اليمن من قبل غير اليمنيين ولما كانت الإدارة في تطورها وانتكاسها إنما تعكس أوضاع الحكومة القائمة على تنفيذها، اضطررنا إلى دراسة مراحل الحكم العثماني في اليمن على طوله لكي نتعرف على أوضاع الإدارة والحكم في اليمن، في كل مرحلة من هذه المراحل.

في المرحلة الأولى (١٥٣٨-١٦٣٥م) وجد العثمانيون أن موقع اليمن يبرز أهمية البلد في تحقيق الأهداف العثمانية ضد البرتغاليين^(٢). فلأرادوا السيطرة عليه ليحققوا أهدافهم التوسعية.

وقد بدأت المرحلة في عهد سليمان القانوني (١٥٢٠-١٥٦٦م) الذي أرسل قوة ضخمة، أبحرت من السويس عام ١٥٣٨م ووصلت عدن بنفس التاريخ. وأستدعى قائد الحملة أمير عدن اليمن الطاهري لزيارة سفينة القيادة. وكان عامر هذا قد كتب إلى السلطان العثماني طالبا منه المساعدة للتغلب على الإمام الزيدي. وما أن صعد إلى السفينة حتى أمر القائد العثماني بقتله، ومن ثم أقرض قواته، التي استولت على عدن. وقد تجول الأسطول العثماني بسواحل اليمن فوصل إلى ميناء (المخا) ثم ميناء الصليف فأنزلوا قواتهم في (زبيد) وقضوا نهائيا على الحكم المملوكي في اليمن، وهكذا خضعت اليمن خضوعاً فعلياً للسيادة العثمانية في أواخر عام ١٥٣٨م.

وقد بدأ العثمانيون القيام بعمليات التوسع في اليمن منذ مطلع سنة ١٥٣٩م فسيطروا على تعز سنة ١٥٤٥م. كما سقطت بعدها صنعاء بأيديهم ثم استولوا على المنطقة الممتدة من تعز جنوباً إلى جيزان شمالاً. لكنهم وفي كل مراحل تقدمهم اصطدموا بمقاومة عنيفة وشرسة من قبل أهل اليمن، يتقدمهم أئمة الزيدية، الذين

(١) للتوسع في هذا الموضوع اعتمدنا على: أباضه، د. فاروق عثمان، الحكم العثماني في اليمن ١٨٧٢-١٩١٨م، ص ٢٠ وما بعدها. (بيروت - ١٩٧٩م) ط ٢.

المروتي، الثناء الحسن على أهل اليمن، ص ٢٧٧. شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص ٢٥٨.

(٢) في سنة ١٤٨٩م ظهرت السفن البرتغالية على الشواطئ اليمنية، ونزلوا في سقطره وجعلوها قاعدة لهم وحاولوا سنة ١٤٩٩م الاستيلاء على عدن لكنهم فشلوا لمقاومة الطاهريين لهم. كما فشلوا في الاستيلاء على الشحر.

ألقوا بالعثمانية هزيمة منكرة بعد معركة " الصافية " قرب صنعاء وقد تم ترحيل العثمانيين جميعا من اليمن إلى بلادهم في نهاية عام ١٦٣٥م.

٢- الإدارة العثمانية

في هذه الفترة من حكم العثمانيين لليمن كانت بلادنا تمثل إحدى " الأيالات " الأربع عشرة التي كانت تتألف منها البلاد العربية التابعة للدولة العثمانية، بينما بلغ مجموع الايالات التي قسمت إليها الدولة (٣٢) إيالة وكانت (إيالة اليمن) تضم (٩ ألوية) هي:-

- صنعاء
- مخا
- زبيد
- تعز
- صهله
- كوكبان
- طويلة
- مأرب
- عدن^(١)

وكانت الحالة الإدارية في اليمن تتنازعها قوة العثمانيين والأمة الزيدية. فالعثمانيون لم يستطيعوا أن يضمنوا ويفرضوا هيمنة إدارية حقيقية على البلاد نتيجة للاضطرابات وحركات المقاومة العنيفة. في نفس الوقت كانت البلاد يضبطها الأمة - تغلبا - من وقت لآخر وهذا هو الذي أفضل العثمانيين في فرض النظام الإقطاعي على اليمن على الرغم من أنهم فرضوه على كل الإمبراطورية العثمانية.

٣- المرحلة الثانية للغزو العثماني لليمن ١٨٤٩-١٩٠٥م

ظل اليمن قرابة مائتين وعشرين عاما محتفظا بسيادته بعد جلاء القوات التركية، حتى كانت سنة ١٨٤٩م وفيها إعادة الأتراك الكرة، فقد توجهوا إلى اليمن على رأس قوة ضاربة أبحرت من ميناء جدة، ووصلت إلى الحديدة، ومنها واصلت زحفها إلى صنعاء فدخلتها.

وفي هذه المرحلة نشبت خلافات عنيفة داخل الأسرة الأممية الزيدية، مما فوئ نفوذ الدولة العثمانية، التي أمنت في سياسة الشدة مع اليمنيين فأمرت باعتقال عدد من كبار علماء صنعاء، ثم إرسالهم إلى سجن (الحديدة) وفيهم رئيس العلماء أحمد محمد الكبسي، ومحمد بن يحيى حميد الدين وقد مهد هذا الوضع لثورة عارمة قام بها محمد بن يحيى المذكور لطرد العثمانيين.

(١) د. أباضه، الحكم العثماني في اليمن.

لقد فر من السجن إلى الأهنوم، وكون جيش قبائلي هاجم القوات التركية بمعارك عنيفة بضواحي صنعاء، لكن قوات تركية كبيرة قدمت من الحجاز وتمكنت من فك حصار المعارك على القوات التركية وعلى صنعاء حتى سنة ١٩٠٤م. وفي السنة التالية (١٩٠٥م) نظفرت كل القوى اليمنية من قبائل (همدان) و(حاشد) و(الأهنوم) مع الإمام يحيى وتمكنت من محاصرة القوات التركية في صنعاء ثم أرغمتها على الاستسلام فدخل الإمام صنعاء عام ١٩٠٥م بعد أن فر القائد التركي إلى زبيد.

٤- سياسة العثمانيين المركزية وأثارها على " الإدارة في اليمن "

١٨٧٢-١٩٠٨م

عندما بدأ العثمانيون توسعهم التاريخي في مطلع العصور الحديثة، لم يفرضوا على الولايات الجديدة التي دخلت في حوزتهم القوانين والأنظمة العثمانية بسرعة. بل كانوا يكتفون بفرض سيطرتهم العسكرية والسياسية عليها ويتركون لشعوبها نظمهم القديمة. ولهذا فإن مناطق الجزيرة العربية وبخاصة اليمن قد احتفظت بتنظيماتها القبلية وإدارة شيوخها المحليين، حتى يمكن القول أن هؤلاء لم يعترفوا بتبعيتهم للإدارة العثمانية المباشرة إلا من الناحية الاسمية.

وقد أوجد الدين في السنين الأولى تقارباً كبيراً بين الأتراك العثمانيين واليمنيين بما فيهم معتققي المذهب الزيدي بل حتى الأمة أنفسهم كانوا دائماً على استعداد للاعتراف بالسيادة العثمانية إذا أعترف العثمانيون بزعامتهم الدينية وبعض مظاهر سلطتهم الزمنية .

لكن الحروب والثورات التي تزعمها الأمة الزيدونية دفعت بالأتراك منذ سنة ١٨٧٢م إلى تضيق الخناق على الأمة وحصر نفوذهم ومحاربة دعائهم وإيقاف دفع الزكاة من قبل الناس لهم.

إلا أن أهم أسباب الكراهية بين العرب (ومنهم أهل اليمن) ولترك هي النتائج التي أسفرت عنها حركة التنظيمات التي شرعت الدولة في تنفيذها منذ مطلع القرن التاسع عشر والتي اصطبغت بالصيغة المركزية. والتخلص من نظام الالتزام الفاسد في جمع الضرائب، بنظم آخر للمجالية وبنظم آخر لإدارة المقاطعات بتقسيم الدولة إلى وحدات إدارية متسلسلة في المراتب ترتبط بالحكومة المركزية وتتقيد بأوامرها دون أن تترك للتنظيمات القبلية والمحلية استقلالها.

لقد جابهت الدولة العثمانية في ذلك الوقت (٣) حركات قامت في الوطن العربي. ودفعت بالدولة العثمانية لزيادة تمسكها بتنفيذ السياسة المركزية.

الحركة الأولى : حركة الوهابيين التي كانت تستند إلى قوة آل سعود.
الحركة الثانية : حركة محمد علي في إصلاح مصر على الطريقة الغربية وتوفير أسباب القوة لها.

الحركة الثالثة : الإمامة الزيدية في اليمن، ومحولاتها في الاستقلال والانفصال عن الإمبراطورية العثمانية.

لقد كتبت عودة العثمانيين إلى اليمن في منتصف القرن ١٩ إحدى محاولات الرد على هذه الحركات الثلاث.

٥- قانون الولايات العثمانية سنة ١٨٦٤م وأثره على

التقسيمات الإدارية في اليمن

حاولت الدولة العثمانية أن تنظم سياستها المركزية الجديدة في السيطرة على الولايات التابعة لها فأصدرت سنة ١٨٦٤م قانون الولايات في عهد السلطان عبدالعزیز (١٨٦١ - ١٨٧٦م). وقيل في وقتها أن القانون يهدف إلى إشراك السكان في تدبير شؤونهم والتخفيف من حدة الحكم المطلق الملزم لأصول الإدارة المركزية.

وقد قسمت البلاد العربية التابعة للدولة العثمانية أثر تنفيذ قانون الولايات إلى الولايات التالية: حلب، بيروت، دمشق، بغداد، الموصل، البصرة، طرابلس الغرب، بالإضافة إلى المتصرفيات المستقلة التابعة رأساً للباب العالي: جبل لبنان، القدس، دير الزور، بنغازي، وفي جنوب الإمبراطورية العثمانية كانت هناك ولاية الحجاز وولاية اليمن اللتان لم يطبق فيهما قانون الولايات تطبيقاً تاماً.

لقد قسمت الإمبراطورية إلى: ولايات، والولايات إلى ألوية (سناجق)، والألوية إلى أقضية، والأقضية إلى نواح، وكان على رأس الإدارة في كل لواء "متصرف" وفي كل قضاء "قائمقام" وفي كل ناحية "مدير ناحية" وقد ضمت ولاية اليمن العثمانية أربعة ألوية هي: صنعاء، الحديدة، عسير، تعز. ويوضح الجدول التالي عدد الأقضية والنواحي والقرى التابعة لكل لواء من هذه الألوية:-

ألوية	أقضية	نواح	قبائل	عزلات	قرى
لواء صنعاء	٨	٢٦	-	١٠٣	٣٦٧٢
لواء الحديدة	٨	١٦	٣٨	١٧٣	-
ألوية	أقضية	نواح	قبائل	عزلات	قرى
لواء عسير	٦	١	٣٤٢	-	-
لواء تعز	٥	١١	-	-	٢٦٦٧
المجموع	٢٧	٥٤	٣٨١	٢٧٦	٦٣٣٩

وكان يحكم ولاية اليمن وال عثماني مقره في صنعاء عاصمة الولاية ويصدر بتعيينه فرمان من الباب العالي ولم يكن فرمان يحدد مدة ولايته، وكان يتبع هذا الوالي متصرفون في ألوية اليمن الأربع، والمتصرف يتبع الوالي في حدود اللواء الذي يحكمه ويرجع إليه في مختلف الأمور. وكان يتبع المتصرفون قلم مقلمون للأقضية التي تنقسم إليها الألوية، وبلي هؤلاء المديرين الذين يمسكون نفوذهم على مناطق محدودة داخل الأقضية.

ولم يكن النفوذ العثماني ممثلاً في المناطق اليمنية التي لا يمكنه فيها حتى حماية متلبه حتى أن كثيراً من الأتراك المكلفين بمهام إدارية أو دبلوماسية في المناطق النائية داخل الولاية كانوا يتعرضون لصعاب جمة ولاخطار تكاد تؤدي بحياتهم. وقد اشتمل كل لواء من ألوية اليمن الأربعة على عدد من المدن المهمة لقواء صنعاء كان يضم: حراز - حجة - ثمار - يريم - رداع - عمران بينما كان يضم لواء الحديدة: كزيب - اللحية - الزيدية - رومه - بيت الفقيه - بلجل - أبي عريض، أما لواء عسير فكان يضم: أبها - قفذه - ولواء تعز كان يضم: إب - الحجرية - مخا - قطبة^(١).

٦- الجندارمه اليمنية في العهد العثماني

لقد عرفت اليمن بالإضافة إلى الجيش الصليح العثماني، جنود الضبطية أو الحميدية أو الجندارمه من اليمنيين أنفسهم إذ حاول الأتراك العثمانيون في عهد الوالي إسماعيل حقي باشا الذي تولى حكم اليمن سنة ١٨٧٨م أن يكون مسن بين صفوف الشعب اليمني تشكيلات الجندارمه لمساعدتهم في حفظ الأمن في البلاد وحفظ النظام في الأسواق التجارية وتبليغ أوامر الإدارة العثمانية إلى المعنيين من أفراد الشعب اليمني، ونقل الرسائل والبرقيات الحكومية وحماية محصلي الضرائب ومرافقة المبعوثين والمسافرين الذين تتعهد الإدارة العثمانية بتأمينهم.

وقد تكون هذا التشكيل من اختارتهم الإدارة العثمانية في اليمن من بين رجال القبائل اليمنية وبخاصة القاطنين منهم في المناطق الجبلية لما عرف عنهم من قوة الشكيمة وشدة التحمل، كما ضم العثمانيون إلى هذا التشكيل عدداً كبيراً من اليمنيين القاطنين في السهول الرملية في تهامة إلى جانب بعض السودانيين والأحباش والصوماليين، وكان معظم هؤلاء يمثلون ظهور الجمال التي تعد أنسب وسيلة للانتقال في سهول تهامة الرملية.

وكانت كتيبة الجندارمه تتكون من أربع فصائل، ولفضلاً على الفصائل الأربعة فإنه قد وجدت فصيلة أخرى من الجندارمه عرفت باسم (السواري - وكانت تنقسم إلى أربع مجموعات).

ويتقاضى رجال الجندارمه في اليمن اثني عشر ريالاً شهرياً^(٢) ويحصل الأومباشي على ١٣ ريالاً بينما الجاويش ١٥ ريالاً.

٧- النظام الضرائبي في الإدارة المالية

لقد وجد اليمنيون أنفسهم أمام سلطتين كل منهما تدعي لنفسها حق جباية الضرائب. الإمام الزيدي يطالب بالزكاة أو العشور تبعاً لما تقتضيه الشريعة. وفي الوقت

(١) د. أباضه، الحكم العثماني في اليمن، ص ١٠٥.

(٢) للتوسع في موضوع الجندارمه راجع الواسمي، ٢٦٤ وهو يقول: بوجود هذه السكاك اليمنية عم الأمن والمكون جميع الأقطار ورغب الناس أنولوجا في إدخال أولادهم وترقيتهم .. وكان الطليور من هؤلاء يقوم مقام طوايرير كثيرة من الترك.

نفسه كان الأتراك يطلبون اليمينين بالضرائب المختلفة كالجمارك وغيرها^(١). وأكثر الولاة والمتطرفين الأتراك استغلوا جمع الضرائب لمصلحتهم الشخصية، واستبدوا قسرياً تحصيلها بشتى الطرق وأعنف الوسائل مما أثار اليمينيين ضد الحكم العثماني. كيف تجبى الضرائب؟ يخرج المتصرف أو والي الأرياف والجبال ليجمع الأعداء ويجبى الضرائب فيأخذ لنفسه جميع ما يمكنه تحصيله من الأهالي الفقراء ويعود إلى محل وظيفته دون أن يعطيهم وصلاً، ويقول لحكومته بأن اليمينيين عاصون عليه لا يرغبون في دفع الضرائب له فتسير الحكومة الجيوش عليهم فتتهبهم وتخرب بيوتهم ... اليمينيون نشطاء يدينون بدين الزيدية ولا يطيعون الأوامر المشاهدية ولا يعترفون بالخلافة العثمانية!

٨- فساد الإدارة العثمانية في اليمن

في العهد العثماني من تاريخ اليمن أطبق الفساد على الحياة الإدارية للبلد، ولم تجد المنطقة العثمانية في اليمن وسيلة غير العنف مع القبائل وشيوخها وعلمائها اعتقاداً بأن العناء يثيرون القبائل ضددهم ويستبدون الأمة الزيدية.

والجدير بالذكر أن العثمانيين بعد أن دخلوا صنعاء في سنة ١٨٧٢م ارتبكت إدارتهم فتصوروا أن الحصول على سجلات الإدارة خير عون لحله هذه المعضلة فطلبوها من الإمام علي بن المهدي "ثم استشار الإمام وزراء وكتابه وسكر الإشراف فأنشأوا عليه بعدم تسليم ذلك لأن بعد تسليم الدفاتر وقبض المعافل يحصل اختلال البلاد لأنه بإطلاع والي على الدفاتر يعرف إدارة البلاد ومصادرها وإيرادها .." وأضطر الإمام أخيراً إلى تسليمها بعد التهديد والوعيد من قبل والي.

أسمع الواسعي "رجفت القلوب هيبه" للصاكر السلطانية ثم بعد ذلك طلب والي الدفاتر وبعد قبضتها شكل حكومة وأبتدأ في استجلاب قلوب العامة دون الخاصة ثم طرد أبناء اليمن الموظفين وشكل له مأمورين من الأتراك ثم حصل الأموال ثم ضيق معيشة الإمام والأشراف ومنعهم من الاختلاط مع سائر رؤساء العشائر ثم رتب للإمام والأشراف ٣٠٠٠ قرش وقطع المرتبات التي كانت لهم^(٢).

ويبدو لي أن نص الواسعي هذا خير النصوص التي تصور حالة اليمن الإدارية في الفترة العثمانية، لقد ذكر الواسعي من موظفي الإدارة في العهد العثماني:-

الوزراء^(٣)

ناظر للأوقاف^(٤)

مشيخة الطعام^(٥)

وظيفة الخطبة في الجامع الكبير بصنعاء^(٦).

(١) العظم، نزيه مويد، رحلة في بلاد الحيرة السميعة، ص ١٥٤.

(٢) تاريخ اليمن، ص ٢٦٠.

(٣) ن م ، ٢٣٣.

(٤) ن م ، ٢٤١.

(٥) ن م ، ٢٥٥.

رؤساء القبائل (المشايع والعقال) (٥).

نائب المحكمة الشرعية (٦).

رئيس العلماء (٧).

شيخ الشرطة (٨).

الحرس (٩).

موظفو الجامع (من مؤذن، وإمام، وصادق) (١٠).

مجلس إدارة الولاية (١١).

موظفو البريد والبريد (١٢).

ناظر الأوقاف (١٣).

لقد أنتجت سياسة العثمانيين الإدارية في اليمن قيام الثورات والاضطرابات التي تركزت حول العاصمة صنعاء والتي كان الأتراك يحولون إخمادها بأساليب القمع المختلفة. ومع الثورات، المجاعات، والقحط، والطاعون " الذي أخلى المسكن والقرى وأودع أكثر أهل هذا الإقليم بطون الثرى (١٤) واستشرأ الفساد بين الموظفين بسبب الرشوة (١٥).

يقول الواسعي طلب الوالي العثماني من القاضي يحيى المجاهد مفتي تعز وكان من أهل الثروة الواسعة مالا جسيما، فرفض وفي ذات ليلة أحاطت بمنزله الصغار وقبضوا عليه وأخذوا جميع ما في منزله من نقود وأسلحة وألقي في السجن. فلما خرج من السجن أرسل تغرافا إلى السلطان بواسطة صديق له في عدن فصدرت الإرادة السنية بإرساله إلى السلطان ووصل إلى إسطنبول ثم أحيل على الباب العالي، وبعد ثلاث سنين لم تحصل محاكمة ولا سؤال ولا جواب بل مواعيد عرقوب فلما عجز أراد التوجه إلى وطنه فلم يرخص له ثم بقي مهموما إلى أن توفي هناك.

تصور الحالة الإدارية قياسا على ما حل بقاضي تعز، وهو من وجوه أهل اليمن فكيف بعلمة الناس !!!

(١) ن م ، ٢٥٧.

(٢) ن م ، ٢٦٢.

(٣) ن م ، ٢٦٢.

(٤) ن م ، ٢٦٨.

(٥) ن م ، ٢٨٥.

(٦) ن م ، ٢٨٥.

(٧) ن م ، ٢٨٥.

(٨) ن م ، ١٢٣.

(٩) تاريخ اليمن، ٣٠٢.

(١٠) ن م ، ٢٤٠.

(١١) الواسعي، ٢١١.

(١٢) ن م ، ٢٦٦.

٩- جلاء الأتراك الأخير عن اليمن (١٩٠٥ - ١٩١٦)

في سنة ١٢٢٣هـ ، بوع الإمام يحيى بالإسلامة واتخذ " قلعة غبر " عاصمة مؤقتة له، وما أن بوع حتى هاجمته القوات التركية بعنف فهزمها ودخل الإمام صنعاء محرم سنة ١٢٢٣هـ (١٩٠٥م) وفر القائد التركي إلى زيد، وعلى أثر هذه الهزيمة عقدت اتفاقية دعان عام ١٩١١م، ولم تمض ثلاث سنوات عليها حتى نشبت الحرب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩١٩م) وبعدها غادرت القوات التركية اليمن، وفتحت صفحة جديدة في تاريخه الحديث " الإمام يحيى واليمن " .

١٠- " الإدارة العثمانية لليمن "

يقول نزيه العظم " إن اليمانيين منذ القدم أهل جد ونشاط، وإذا رأيناهم اليوم متأخرين فلا شك أن ذلك يعود إلى الإمبراطورية العثمانية التي أهملت شأن اليمن وكانت تعتبر بلاد اليمن مستعمرة حقيرة وتعامل أهلها معاملة سيئة، ولم يكن لها هم غير جباية الضرائب وإرسالها إلى العاصمة العثمانية. وإذا طاف المرء بلاد اليمن من أقصاها إلى أقصاها لا يجد للدولة العثمانية أثرا من آثار المدينة غير الحصون والقلاع وبعض المستشفيات العسكرية والأسلاك البرقية ومدرسة أو مدرستين ضاعتين^(١).

وعلى الرغم من ذلك فقد تمتع اليمن في عهد الحكم العثماني الأخير خاصة بعد الانقلاب الدستوري العثماني بحكم معتدل. وقد وجدت في كل لواء وقضاء مجلس محلي يطلق عليها، " مجلس الإدارة " كانت تضم أعضاء من صفوة أبناء اليمن. وكان هنالك مجلس شعبي آخر هو " المجلس القومي " للولاية ومقره صنعاء ورئيسه الوالي العثماني ونائب الرئيس من اليمانيين.

هذا عدا ما كان لليمن من نواب يمينيين يتمتعون بالوطنية ويمثلون الشعب اليمني في البرلمان العثماني (مجلس المبعوثان) كما لوحظ في السنين الأخيرة وجود محكم شرعية وتجارية وتميز. يضاف إلى ذلك نظم النيابات حيث كان يوجد النائب القسومي في صنعاء ووكلائه في الألوية والأفضية.

كما انتشرت المدارس ، فقد كان في صنعاء ، وأبها عاصمة عسير خمس مدارس للصناعة ولتعليم الأيتام ومدرسة عسكرية إعدادية ومدرسة للصناعات في الحديدة.

وأنشأ العثمانيون في اليمن نظاما ماليا، فكانت في صنعاء إدارة عامة منظمسة لها فروعها في الأقاليم. وكان يتولى الإدارة من يطلق عليه لقب " الدفتر دار " ويعتبر منصبه نائبا عن وزير المالية في الولاية، وكان يتبعه المحاسبون، ومديرو المال، وكبار الصيارفة، وأمور التحصيل. وقد أستعمل في اليمن الريال " المجيدي الفضي "^(٢).
لقد اخترت نزيه العظم كمرجع يعطي صورة سوداء قلقة لإدارة العثمانية وعلى العكس منه، أشار د. أباضة ففي هذا العهد تفهم أهل اليمن " سبل التمدين

(١) رحلة في بلاد العربية السعيدة، ج١، ص ٥٥ وما بعدها.

(٢) الحكم العثماني في اليمن، ص ٤٢٤.

العصرية وأقبلوا على التكيف العصري بحيث لقن الكثيرون من شبابه شينا من العلوم الحديثة»^(٢).

وإذا كان أهل مكة أدرى بشعابها فأهل اليمن أدرى بحالهم من نزيه العظم ومن د. أبلضه فيها هو الواسعي يتحدث عن العصر العثماني: ففي سنة ٩٧٦هـ ، دخل سنان باشا العثماني صنعاء وأذهل العقول من الآلات والأعداد ومن الجنود ألوف " وكان فظا غليظا سفاكا للدماء" ^(٣) ولجور العثمانيين " أختل النظام في البلاد بسبب القحط وسوء تدبير الدولة، وذلك بسبب سوء تدبير الوالي ".

وفي سنة ١٣١٣هـ " أخذ الوالي من أهل صنعاء إعاقه ٢٤ ألف ريال وخوب الوالي بإب اليمن" ^(٤).

وختموا عهدهم " والفتن قائمة ، والمظالم تآثره وظلم المأمورين عسم البلاد وكثر منهم البغي والفساد وكثرت الشكليات من أهل اليمن لم تزل ترسل إلى الأستاذة إلسى السلطان فيحال بينها وبين السلطان" ^(٥).

مع هذا فنزیه العظم بقرر أن إدارة العثمانيين لليمن كانت أرحم من إدارة الإمام لهم، فلنتأمل مقولته في إمام الزيدية.

(٢) الواسعي، ص ٢٢٣.

(٣) الواسعي، ص ٢٦٥.

(٤) ن م ، ص ٢٨٥.

(٥) ن م ، ص ٣٠٣.

الباب السابع

الدولة والإدارة في اليمن

١٩٠٤ - ١٩٩٠ م

الفصل الأول

إدارة الحكومة الزيدية في اليمن ١٩٠٤ - ١٩٦٢ م

١- حكومة الإمام يحيى ١٩٠٤ - ١٩٤٨ م

أ- مقدمة تاريخية

قال تعالى " إنا يريد الله ليذهب عنكم الرجس أهل البيت ويطهركم تطهيرا " (١) كما قال " قل لا أسألكم عليه أجرا إلا المودة في القربى " (٢). ومن هنا كان لأهل بيت النبي ﷺ مكانة مكيّنة في قلوب المسلمين. وأهل بيت النبي بنورهم، صاروا يعتقدون أن صلّتهم وقرباتهم من النبي تؤهلهم لقيادة الأمة إلى الطريق الصحيح لأنهم "ورثة بيت النبوة".

وفي ضوء هذا القانون خاض أهل البيت كفاحا مستميتا لنيل حقوقهم في قيادة الأمة " الخلافة " و " الإمامة " (٣) ومن أهل البيت هؤلاء، كان زيد بن علي بن الحسين، بن علي بن أبي طالب " عم النبي " (٤) واليه تنسب " الزيدية " (٥) بعد استشهاداه في كوفة العراق " متى حدث هذا ؟ وكيف ؟

كان زيد يقيم في مدينة الرسول كثير العبادة والتقوى فاستدعاه يوسف بن عمر أمير العراق في خلافة هشام بن عبد الملك من بني أمية، استدعاه بحجة أن في ندمته أموالا للدولة، فلم يذهب زيد إلى العراق لمقابلة الأمير بل توجه إلى الشّام لمقابلة الخليفة هشام بن عبد الملك، إلا أن الخليفة لم يحسن مقابلته وحاول إثارتة: بلغني أنك تؤهل نفسك للخلافة وأنت ابن أمة، فردّه زيد ردا بليغا أسكتة (٦).

وقدّم زيد إلى الكوفة لكن الأمير أمر بإخراجه بعد ساعة من قدومه فخرج زيد ابن علي من الكوفة، ثم انتكأ راجعا إليها لئلا يعرف يوسف بن عمر بسرّه ؟ وصار

(١) القرآن الكريم، ٣٣، سورة الأحزاب، ٣٢.

(٢) القرآن الكريم، ٢٣، سورة الشورى، ٤٢.

(٣) راجع حول هذا الموضوع: عمارة، د. محمد، الإسلام وفلسفة الحكم (القاهرة - ١٩٨٩ م)، ص ١٦.

(٤) فكا، دائرة المعارف الإسلامية، ج ١١، ص ١١٠. مادة: زيد بن علي.

(٥) هم طائفة تحققت لهم الأهداف السياسية بين طوائف الشيعة وهم يفرقون عن الشيعة الاثني عشرية في قولهم بإمامة زيد. وهم لم يصبحوا جماعة متحدة إلا بعد أن تولى قيادتهم الروحية رجال من الطوييسن الذين كانوا يدعون الإمامة. وأهم الشروط التي يجب أن تتحقق في الإمام :

١- أن يكون من أهل البيت. ٢- أن يكون قادرا على الخروج بنفسه للقتال بسيفه وقادرا على الدفاع (شتروتمان، دائرة المعارف الإسلامية، ج ١١، ص ١٤. مادة الزيدية).

(٦) قال زيد لهشام: إن الأمهات لا يقعون بالرجال عن الخفيات وقد كنت أم إسماعيل أمة لأم إسحاق، فلم يمنعه ذلك أن يعته الله نبيا وجعله للعرب إيا، فأخرج من صلبه خير البشر محمد، فتقول لي هذا وأنا ابن فاطمة وابن علي، مروج الذهب ٢١٨/٣. شتروتمان، دائرة المعارف ١١/١١.

الناس يبالغونه سرا، حتى عرف أمير الكوفة مكانه فوجه إليه الخيل، والشرطة وعرفا القاتل لكن زيد نجح من الإفلات من المصيدة، وأخذ يعبى أتباعه استعدادا للثورة^(١).
لكن أمير الكوفة حاصر أكثر أتباعه في المسجد وحال بينهم وبين نصرته زيد بن علي الذي أعلن الثورة في الأول من صفر سنة ١٢٢هـ. وكانت المعركة بين الطرفين " ملحمة "^(٢) استشهد فيها زيد بن علي بعد جنوح الليل في الكوفة.
وقد أثرت مأساة زيد بن علي في الرأي العام الإسلامي فتحرك الدعاة بنشاط أكثر يذكرون الناس بما حل في " آل رسول الله من ظلم " كما تحرك في العهد العباسي الدعاة من ذريته منهم: الهادي إلى الحق، يحيى بن الحسين، من ولد القاسم الرسي والهادي إلى الحق، هو مؤسس الدولة الزيدية في اليمن^(٣). وقد بويغ السهادي سنة ٣٨٨هـ (سنة ٩٠٠م)^(٤).

وهكذا بدأت الدعوة الزيدية باليمن في القرن الثالث الهجري (العاشر الميلادي) وأختار أئمة المذهب الزيدي اليمن بالذات ابتعادا عن الاضطهاد السياسي فأصبح المعقل الحصين لهم وذلك لطبيعته الجبلية من ناحية وللروح القتالية الباسنة عند أهل اليمن من ناحية أخرى.

ب- تقلد الإمام " الإمامة " ١٣٢٢هـ - ١٩٠٤م^(٥)

سبق أن ذكرت أن الأسطول العثماني وصل إلى عدن في سنة ٩٤٥هـ (١٥٣٨م) وبعد فشل مهمته ضد البرتغاليين في الهند، ركز قائد الحملة مجهوداته للاستيلاء على اليمن فدخل ميناء (مخا) ثم انتقل منه إلى ميناء (الصليف) ثم استولى على زبيد، وأعدم حاكمها وبذلك تم الاستيلاء على اليمن وأصبح بذلك ولاية عثمانية. ولم يستقر الأمر للعثمانيين في اليمن فقد اصطدموا بالأئمة الزيدية وأستمر النزاع بين الطرفين حتى تم إخراج العثمانيين من اليمن عام ١٠٤٥هـ (١٦٣٥م) عندما سلموا زبيد إلى الإمام المؤيد الذي كان قد أخضع جميع الجهات اليمنية لسيادته فتمت له السيطرة على الجنوب العربي من عدن جنوبا إلى صعدة شمالا.
وأستمر اليمن بعد ذلك لأكثر من قرنين يتمتع باستقلاله تحت حكم الأئمة والمشايخ والرؤساء المحليين وبالرغم من إعادة السيطرة العثمانية على اليمن إلا أن العثمانيين وجدوا صعوبات جمة في الاستيلاء على جهات اليمن جميعها وقامت ضدهم الثورات العديدة تحت زعامة بعض الأئمة.

(١) د. ناجي حسن، ثورة زيد بن علي، بغداد، ١٩٦٥م، ص ٢٠.

(٢) تاريخ اليعقوبي ٦٧/٣.

(٣) شتروتمان ١١/١١.

(٤) شتروتمان ١١/١١.

(٥) راجع الدراسة المتممة لـ : أوبر مايز، جيرالد، جريدة الإيمان والإمام يحيى: العقيدة والدولة في اليمن (١٩٤٨-١٩٠٠م) ص ١٧٧، بحث في كتاب : الحياة الفكرية في المشرق العربي ١٨٩٠-١٩٣٩م (بيروت - ١٩٨٣م)، مركز دراسات الوحدة العربية. وقرأها بـ : للقيح، أحمد محمد، السياسة الإدارية والمالية في عهد الإمام يحيى (١٩١٨ - ١٩٤٨) رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة صنعاء.

إلى أن تقلد الإمامة المنصور بالله محمد بن يحيى سنة ١٣٠٧هـ ، ١٨٩٠م،
وثبت دعوته القبائل " تفرسوا في دعوته الفرج عما قد حل بهم من ولاية العجم " يقول
الجرافي في أحداث سنة ١٩٠٣م.

" قام سيف الإسلام يحيى ببعض المجهودات الضخمة في الاتصال بالقبائل
وتنظيمها وتجهيز الجيوش منهم للزحف على البلاد التي تحت يد الأتراك ^(١).
ولما توفي الإمام المنصور سنة ١٩٠٤م " بقطة عذر " من بلاد حاشد، اتفقت
كلمة العلماء جميعا على مبايعة ولده يحيى، فبايعوه بالإمامة وتلقب بالمتوكل.

٢- إدارة الإمام يحيى (١٩٠٤-١٩٤٨م)

• إجماع العشائين عن اليمن " صلح دعان "

تولى الإمام يحيى مسئولياته في ظروف داخلية لليمن وتطورات خارجية العالم،
هي في غاية التعقيد والظاهر أنه أدرك استحالة مواجهة الخصوم جميعهم والمشكلات
جميعها في آن معاً، وفي جهة واحدة ، خاصة وهو لم يزل في أيامه الأولى من قيادة
هذا البلد الذي أثبت للجميع صعوبة قيادته، وعنى معاناة من يتصدى لهذه المهمة. في
الداخل، كانت القبائل على أقوى ما تكون وقد أطلقت العنان للروح القبلية لتعصف باليمن
ومن يكون اليمن سوى مصلحة القبيلة، وسيد القبيلة ؟ يضاف إلى ذلك الاطماع الأجنبية
على اختلالها خاصة اطماع بريطانيا في الجنوب ولا ننسى اطماع العشائين وقد
استقروا في البلاد هذه العقود الطويلة من السنين وكان البلد بلدهم " ولم تزل الحرب
على معازل اليمن حتى خرجوا من اليمن ^(٢) " لقد " اختل النظام في البلاد بسبب القحط
وسوء تدبير الدولة ^(٣).

ما العمل لإدارة هذه الأوضاع واحتوائها ، واليمن كلها " من الأمير والمسامور
علمهم الارتشاء والمكر والخداع فيهم فشا ^(٤).

وإذا كانت إدارة الأزمات تبدأ: بالتنبؤ بوقوع أزمة، ومحاولة الوقاية منها، أو
منعها بالتعامل مع الخصوم قبل أن يلحقوا الضرر بنا على أساس إعداد أسوأ سيناريو
محتمل ^(٥).

فلنر كيف كان يتصرف الإمام في مثل هذه الأزمات وكيف نجح في إدارتها،
إدارة المدير المتمكن من جهاز وعقل إدارته وكان الإمام يكاد أن يكون وحده !! مقابل
ذلك كان كل شيخ قبيلة يحسب نفسه الزعيم الوحيد في البلاد وأن من الواجب على
الأهالي طاعته ! لقد أستند الإمام على " شرعية " البيعة في " بقطة عذر " وكانت مبايعته
هناك هي نقطة انطلاق لبناء مستقبله السياسي في اليمن ^(٦).

(١) المقتطف من تاريخ اليمن، ص ٧١٥. الواسمي، ص ٢٩٩.

(٢) الواسمي، ص ٢٢٤.

(٣) الواسمي، ص ٢٦٥.

(٤) الواسمي، ص ٢٦٤.

(٥) راجع ما كتبه في هذا الاتجاه، دلاكر، الإدارة، ج ٣، ص ٢٥.

(٦) سيد مصطفى، تكوين اليمن الحديث، ص ٧٢ وما بعدها.

في أعقاب مبايعته أسرع بشهار سلاح الجهاد ضد الأتراك الذين مسعوا في الأرض أسدا وتركوا الشرايع كما أسرع في حصار صنعاء وكان معه حوالي (٢٠.٠٠٠) ألف يعني من الزيود والشافعية " فتجمعت القبائل على صنعاء، وتكاثرت وضائق بما رحبت وأشدت الحصار وخرج الناس وقسموا عظيم الأهل وأخرج الإمام لجميع القبائل الحبوب من بيت المال لمحاصرة الأتراك ... وخلصت من اليمن قرى كثيرة مات أهلها من الجوع .. منها بلاد لاعة وأمس، وتعز، وب، جبله، خولان، قرية القبائل كوكبان، المحويت ".

وإزاء عجز الوالي العثماني عن فك الحصار أمر جنده " أن يهجموا على بيوت التجار والأعيان من أهل صنعاء ومن كان منظورا إليه باليسار أن يأخذوا ما لديه من الحبوب لأجل عساكر الدولة ... فهجم البوليس على بيوت كثيرة من أهل صنعاء وأخذوا ما وجنوه كله وكسروا الأبواب وأهتوا أهلها ".

ومات من الجوع "عساكر الأتراك" فهربوا إلى "عساكر العرب" ثم أستلم جيش الإمام صنعاء، وجميع المراكز التي فيها الأتراك وهي بضعة عشر مدينة ودخل الإمام صنعاء سنة ١٣٢٢هـ (١٩٠٥م) بعد أن فر القائد التركي إلى زبيد.

وما كاد يصل هذا التبا إلى أسماع الحكومة العثمانية في الاستانة حتى بادرت إلى إرسال أحمد قيصي باشا مرة ثالثة مزود بالحدث المعدات من مدفعية ثقيلة وبنادق ولم يلبث هذا القائد طويلا في صنعاء حتى توجه إلى "شهاره" حيث يقم الإمام فتوغل في البلاد وما كاد يبلغ "شهاره" حتى هاجمته قوات لا قبل له بها، فخلت به الكارثة، كارثة معركة "شهاره" والتي غنم بها الإمام الكثير من الأسلحة الحديثة وعلى أثرها عادت اتفاقية دعان^(٢).

إدارة شؤون اليمن بعد صلح "دعان" بين العثمانيين

والإمام يحيى ١٩٠٥م

لقد أثبتت مقاومة أهل اليمن للاحتلال العثماني استحالة استقرار الأوضاع دون التفاهم مع الإمام وقد قدم هذا بدوره شروطه لعقد الصلح بين الطرفين قال فيها: وافقت على شرط الصلح ما بيني وبين أمور سلطان الإسلام لإطفاء نار العرب الموقدة، وأن تتبدل الغرضى والعداوة بالصدقة لتسلم البلاد وتحقق الدماء ويربط المؤمنون برباط الإخاء التي لا انفصام لها.

- ١- أن تطبق الأحكام وفقا للشريعة الإسلامية.
- ٢- أن يعود للإمام حق عزل القضاة وحكام الشرع وتعيينهم.
- ٣- أن يكون معاقبة الخائنين والمرتبين متونة بالإمام.
- ٤- أن تخصص رواتب كافية للحكام والموظفين كي لا تدفعهم قلة ذات اليد إلى الارتكابات.

(٢) الواسعي، ٣٠٠، شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص ٢٦٨. الفقيه، السياسة الإدارية والمالية في عهد الإمام يحيى، ص ٣١ (صلح دعان وأثره على موقف الإمام يحيى الداخلي).

- ٥- أن تحال الأوقاف إلى عهدة الإمام لأحياء المعترف في البلاد.
 - ٦- إقامة الحدود الشرعية على مرتكبي الجرائم من المسلمين كما أمر الله بها وأجراها رسوله والتي أبطلها المأمورون الترك كأنها لم تكن شيئا مذكورا.
 - ٧- يؤخذ العشر من المزروعات التي تسقى بماء السماء، وأما التي تسقى بمياه الآبار فيؤخذ منها نصف العشر بعد أن يقدر ذلك أرباب الخبرة.
 - ٨- جبية الأموال المار ذكرها تكون بواسطة مشايخ البلاد تحت نظارة مأموري الدولة وإذا تجسر أحد على أخذ زيادة على التكليف المار ذكرها فعزله أو تحديد الجزاء له راجع إلى الإمام - ولا يكون للإمام علاقة بقبض الأموال الأميرية.
 - ٩- تعفى عشائر حاشد وخولان والحداد وأرحب من التكليف.
 - ١٠- يسلم كل من الفريقين المتعاقدين الخاقين الذين يلتجئون إليه.
 - ١١- إعلان العفو العام في البلاد كي لا يسأل أحد عن ماضيه.
 - ١٢- أن لا يولي أحد من أهل الكتب على المسلمين.
 - ١٣- أن تشمل أحكام هذه المواد المار ذكرها صنعا وتغز وملحقاتها.
 - ١٤- أن لا تتدخل الحكومة في شئون " آتس " ولا تعارض الإمام في تعيين المأمورين لهذا القضاء لغفر سكاكه وقلة حاصلاتهم، ولما يخشى من وقوع محذور في مخالفة مأموري الحكومة لهم.
- أن تكون المحافظة على هذه البلاد من تعديلات الدول الأجنبية راجعه للدولة العليا. وقد ختم الإمام هذه الشروط بما يأتي: أطلب صدور فرمان سلطاني يتضمن قبول الشروط المار ذكرها وإحالة إدارة البلاد الشرقية التي تشابه بلاد (آتس) إلى عهدي.
- ويلاحظ من هذه الشروط اعتراف الإمام بالسيادة العثمانية على اليمن إلا أن المهم لنا أن هذه الشروط معظمها تنظيمية إدارية، توضح وجهة نظر الإمام في طريقة استتباب الأمن في اليمن. هاجم الإمام السياسة العثمانية الإدارية في اليمن، وأن شخصية المأمورين " الجهاز الإداري العثماني " أنفسهم هي أسباب إثارة الحروب. ورغب في إدخال بعض التعديلات على النظام الإداري حتى يرتفع سبب الشكوى المستمرة والحروب الدائمة. ومن اقتراحاته في هذا الخصوص رفع المرتبات، العزل، فرض الجزاءات " الحوافز "، المراقبة. ومع أنه أكد حقوقه في الشؤون الداخلية إلا أنه سلم بحق السلطنة العثمانية في إدارة الشؤون الخارجية للولاية وحققها في الدفاع عنها. وصلاح " دعان " مهم جدا في الإدارة العلمية في اليمن، لأسباب أثارت مسألة تفويض السلطة بل شرعية حكم الدولة العثمانية في اليمن وشرعية حكم الإمام.
- الدولة العثمانية عتد مطالب الإمام " انتقاما لسيادتها ^(١) " ولهذا رفضت الشروط خاصة وإن السلطان عبد الحميد يوم ذاك، عرف بمحاولاته الصريحة لتكريز السلطة في يده، وإن كان من بين الأسباب أيضا أن الموظفين الإداريين العثمانيين الذين

(١) د. سيد مصطفى، تكوين اليمن الحديث، ص ٨١ وما بعدها.

أنيط بهم عقد الصلح لم يخلصوا نيتهم وخذعوا حكومتهم ف وقعت الحرب ثانية وحصلت معارك تشبيب من هولها الرجال في "خولان" و "البيضاء" و "سنحان" و "رجسام" و "حجة" و "آمن" وغيرها^(٢).

ولهذا عاد السلطان العثماني سنة ١٩٠٧م، فأرسل وفدا من كبار علماء مكة فذهب إلى صنعاء، وكتبوا مکتوباً في الحث على الصلح، فرد عليهم الإمام في خطاب طويل يهمناً منه مسألة شرعية حكمه في اليمن، مقارنة بشرعية الحكم العثماني فهذا الحكم سبب وجوده "إن الله مكن الدولة العثمانية من الحماية للدين وحفظ حوزته من الكفرة المعتدين"^(٣).

أما أحقيته هو في الحكم فيرجع إلى دور أسلافه في تاريخ اليمن الذين حكموا اليمن، منذ القرن الهجري الثالث وإنه هنا ليرهن على أحقيته في الحكم وشرعيته، حيث أنه من سلالة الرسول، وأهل اليمن يتمسكون بهذه السلالة ويرغبون أن يحكمهم ساداتهم أولاد نبيهم.

فأين تكمن الأزمة إذن، أن الأزمة إدارية، تختص فسي نطاق المعلوماتية فالسلطان العثماني في الاستقالة لا يعرف حقيقة الأوضاع في اليمن بدقة، كما أن الإمام يحيى في اليمن لا يعرف حقيقة أفكار السلطان نحوه أو نحو الزيدية بشكل عام، لهذا تقرر تبادل الوفود بين الطرفين، ليعرف كل منهما حقيقة أفكار الثاني ونواياه.

طلب السلطان العثماني سنة ١٩٠٨م وفدا من كبار رجالات صنعاء من ساداتها "ليتكلموا فيما يصلح اليمن ففرح الناس بذلك" وقد وصل الوفد إلى الأستانة وأقاموا في دار الضيافة حتى استطاعوا مقابلة السلطان عبدالحميد لمدة عشر دقائق فقط ثم انصرفوا، فقد أخفق الوفد في عرض قضية بلاده، لاختلافهم حول نقاط عديدة حتى أمر السلطان نفسه بإعادتهم على الفور إلى اليمن^(٤).

وكان هم السلطان العثماني هو العثور على الوسيلة التي تبقى فيها اليمن تابعة للسيادة العثمانية لهذا طلب من الوالي العثماني في صنعاء إرسال وفد آخر من رجسالة الإمام يحيى على وجه التحديد، وليس من أهالي صنعاء، فأرسل الإمام جماعة من خاصته. أخفقت بدورها في المفاوضات التي توقفت نهائياً بخلع السلطان عبدالحميد وتوليهِ أخيه محمد رشاد سنة ١٩٠٩م، وتسلط أعضاء جميعه الاتحاد والشرق على سياسة الدولة العثمانية، السياسة التي اخصتها بالمرين: التتريك والمركزية.

لقد تفجرت الأوضاع في اليمن كرد فعل على سياسة العثمانيين باتجاه المركزية والتتريك ولم تهدأ إلا بعد إرسال الوالي أحمد عزت باشا والذي على يديه تم عقد صلح دعان في سنة ١٩١١م وبدأت بذلك صفحة جديدة من تاريخ الإدارة في اليمن اختلفت إلى حد كبير عن الصفحات السابقة فلنتعرف عليها.

(٢) العظم، رحلة في بلاد الحربية السعيدة، ص ١٨٥.

(٣) راجع نص جواب الإمام يحيى على كتب علماء مكة، في الواسعي.

(٤) د. أباضه، الحكم العثماني في اليمن، ص ١٧٠.

عقد الصلح في قرية "دعان" اليمنية بين القعد العثماني أحمد عزت باشا، وبين الإمام يحيى في ٩ أكتوبر ١٩١١م لإقرار الأمن والسلام في بلاد صنعاء، عمران، حجة، كوكبان، حويز، آسن، نمار، يريم، رداع، حرز، تعز التي يقطنها الزيدون الذين هم تحت إدارة الدولة.

- ١- ينتخب الإمام حكاما لمذهب الزيدية وتبلغ الولاية بذلك وهذه تفسير الأستلة لتصدق المشيخة (المقصود مشيخة الإسلام، وهي الهيئة التي تتولى الإشراف على الإفتاء والقضاء في الدولة العثمانية) على ذلك الانتخاب.
 - ٢- تشكل محكمة استئنافية للنظر في الشكاوى التي يعرضها الإمام.
 - ٣- يكون مركز هذه المحكمة صنعاء، وينتخب الإمام رئيسها وأعضاءها وتصدق على تعيينهم الحكومة.
 - ٤- إذا أساء أحد المأمورين (الحكم والصال) استخدام الوظيفة بحق للإمام أن يبين ذلك للولاية.
 - ٥- تشكل محاكم مختلطة من حكام الشافعية والزيدية للنظر في الدعاوى المختلفة.
 - ٦- تعين الحكومة محافظين يباشرون "المحاكم السيرة" تتجول في القرى لفصل الدعاوى الشرعية.
 - ٧- وسبل الأوقاف والوصايا منوطة بالإمام.
 - ٨- عفو علم عن الجرائم السياسية.
 - ٩- عدم جباية التكليف الأميرية لمدة ١٠ سنوات من أهالي أرحب وخولان الفقير.
 - ١٠- على الإمام أن يسلم عشر حصاته للحكومة.
- وبعد الصلح، اندلعت الحرب العالمية الأولى ١٩١٤-١٩١٩م، وأندحر فيها الأتراك وعقدوا هدنة مندروسة سنة ١٩١٨م، وقبلوا الجلاء عن مراكزهم في الجزيرة العربية واتسحت قواتهم من اليمن وعسير في أواخر عام ١٩١٩م^(١).
- ٣- إدارة اليمن ١٩١١م-١٩٤٨م

قوي مركز الإمام كثيرا بعد توقيع هذه الاتفاقية وبناء عليها عين الإمام حكاما، وكتبا للمراكز والنواحي ونظرا للوقوف الداخلي والخارجي للوصايا. وعقب عودة عزت باشا والوفد العثماني المرافق له إلى صنعاء أذاع على الناس أمام مقر حكومة الولاية بنود عقد الصلح "فصار الأهالي في الشوارع مهللين يطلقون نيران بندقهم"^(٢) ابتهاجا بهذا الفرمان^(٣).

ويلاحظ أن الاتفاق حول الإمام صلاحيات إدارية كبيرة لكنه لم يخل من ازدواج في السلطة الإدارية للوالي والإمام، الذي ثبت حكاما على القبائل الزيدية، والصحف التركية عدت الاتفاق نصرا للإمام يحيى، وبهمنا تطبق الريحتي على اتفاق دعان، فهو

(١) د. سالم، تكوين اليمن الحديث، ص ٢٤٤.

(٢) في عهد بني طاهر هاجم شرابة مصر اليمن، وكان عددهم قليلا "إلا أنه كان معهم البنادق وكلفت في أول ظهورها ولم يكن لها وجود في اليمن (الواسعي، ص ٢٢٠).

(٣) د. أباضه، الحكم العثماني في اليمن، ص ٢٨٤.

يقول: "تعهدت الدولة العثمانية أن تنفع للإمام ولرجاله السيادة ومشايخ (حاشد) و (بكيل) مشهورات مالية مقدارها ٢٥٠٠ ليرة ذهباً. وبما أن الزيديين بموجب مذهبهم لا يتوجب عليهم نفع الزكاة لغير إمامهم، كان موقفو الترك يجمعونها باسمه ويقدمونها له بعد خصم ٢,٥% بدل الجبائية (٣)".

وكتب الرحلة الإيطالي "سلفاتور أبونتي" الذي عث في اليمن تعليقاً على هذا الاتفاق مركزاً على الجانب الإداري وهو موضع اهتمامنا جاء فيه:-
"وأخيراً اضطر البلب العالي إلى الصلح مع الإمام وأمضى معه اتفاقاً تركت للإدارة التركية بمقتضاه مدينة صنعاء ومعظم الأراضي الساحلية، أما المناطق الأخرى والأقاليم الزيدية فبقيت تحت إدارة الإمام وسلطته الدينية والإدارية، وعندئذ استبدل ببلقون التركي الذي كان معمولاً به، الشريعة الإسلامية، ووكّل بإدارة القضاء موظفون كان يعينهم الإمام (٤)".

يعد الإمام يحيى مؤسس الدولة اليمنية، وأول حاكم لها بعد استقلالها، ولهذا أرتبط تاريخ اليمن الحديث بتاريخ حياة الإمام وقد وصف بلّته: يقبض على شئون شعبه الروحية والدنيوية بين يديه كما أنه قاد جيوشهم في المعارك وأنه كان يعنى بأمورهم السياسية وحياتهم الخاصة، وتجارتهم وملبسهم ورحلاتهم فوصلت يده إلى كل مكان، وهو مقدس وخاصة في الأجزاء الجبلية من بلاده حيث يؤمن الناس بقدسيته .. أن الملكية في اليمن تعد من أكثر الملكيات أوتقراطية في العالم (٥).

ولاشك في أن حكم الإمام كان مطلقاً إذ كان يمسك بين يديه بزمام الأمور فسي بلاده ويركز السلطة كلها في يده وكان لا يوافق على وجود شكل دستوري لحكم اليمن بل يتعد أن تكون السلطة كلها في يده، دون الوزراء والأمراء، أو الإداريين عموماً ولم يكن لمملك اليمن "حكومة" ولكن له "بلاط" فهو ملك أوتقراطي وكان يعين "السوزراء" ولكن لقلب الوزارة ليست في الغالب سوى لقلب شرف. ولما في حاجة إلى القول بأن حركة المواصلات كانت محدودة إلى أقصى حد وتقوم في الغالب على ظهور البغال والإبل أما البريد فإنه كان في صورة بدائية.

وأما إذ أشير إلى الحكم الاستبدادي للإمام بهما منه حالة الإدارة العسكرة في البلاد وحالة "حكومة الإمام" (٦). والنمط الإداري السائد فيها.

لم يؤثر عنه أنه جمع مجلساً لبحث شئون الدولة إلا عند إعلان الانسحاب من الضالع، عندما طلب الإنجليز منه ذلك، حتى لا يتحمل المسؤولية بمفرده. فالحكومة هي الإمام، والإمام هو الحكومة وهو يصدر قراراته في كل أمر من أمور الدولة. وكان من

(٣) ملوك العرب، ١٣١/١.

(٤) د. أباضه، الحكم القضائي في اليمن، ص ٢٨٨.

(٥) د. سالم، تكوين اليمن الحديث، ص ٤٧٤ وما بعدها.

(٦) راجع: في صفة بلاد اليمن عبر الصور، نصوص أختارها وحققها د. حسين عبدالله المعري، مطهر على الأرياني، د. يوسف محمد عبدالله (بيروت - ١٩٩٠م، ط ١، ص ٢١٠).

العبث محاولة المشور على وزارات للوزراء^(٢)، ونقص الدواوين ودرجتها البيروقراطية^(٣)، إلا ما ندر أو ما يشبه المكاتب الخاصة ببعض المشورين، مثل تقديم المعلومات أو للقيام بعمليات الإسام، وهذا ما دفع أبونتي إلى القول: أما مراكزهم فهي وسائد اللديوان التي يجلسون عليها في حضرة مليكهم، وأما سكرتاريهم فيؤخذون من بين الكتائب الذين في أهباء المقام - قصر الملك - وغرف الانتظار فيه^(٤).

وكانت صورة الإدارة في المحافظات المختلفة صورة مصغرة من إدارة الإسام نفسه إذ كان أمراء الوحدات الإدارية يتبعون نفس النظم القائم في العاصمة المركزية وكان عدد هذه الوحدات حينئذ خمسة وهي: عز، وحجة، والحديدة، وإب، وصنعاء. وكانت كل وحدة إدارية منها تسمى "لواء" وكان اللواء ينقسم إلى أقضية ونواح "قري" وهذا النظم استمرار للتقسيم الإداري العثماني.

وكان بعض سبوف الإسلام أو أنجال الإسام هم الذين يديرون الأتوية، ويعاونهم عدد من الصال والموظفين ومديري النواحي "وكان لهؤلاء الأمراء صلاحيات غير محددة، فهم أمراء الجيش المرابط في مناطقهم، وأمراء الشرطة، والجباة، وحكام الشرع، وأمورو الخزان، والمسئولون عن كل شيء أمام الإسام، وهم يقدونهم في مظهرهم وطريقة حكمهم للناس وحتى في طريقة إصدار الأوامر الإدارية والجبائية ومقابلة الناس" والإمام مرجع الجميع خاصة فيما يتعلق بالصرف من بيت المال، وأمور الموظفين "فالمستحق لرفع درجته ولو كان نصف دينار مثلا لا بد أن تصدر به إرادة ملكية خاصة وعلى هذا نفيس جميع مصروفات مرافق الدولة^(٥)".

ويذهب أحد المؤرخين إلى أن نظم الإسام في إدارة شؤون الدولة هو النظم القبلي ذاته المطبق في اليمن كلها، فكان على رأس القبيلة الشيخ وهو صاحب السلطة الزمنية والدينية فيها، وهو أجل أفرادها قدرا، وكان إلى جانب شيخ القبيلة أكبر رجالها وهم يمثلون مستشاريه ومنفذي إرادته، وكان يلبي ذلك رعية الشيخ. وكان هذا النظم الهرمي المعترف به هو أساس نظم حكم الإسام، مع وجود الفوارق في السلطات والأجهزة الإدارية. فكان الإمام يبدو كونه شيخ قبيلة كبيرة. أن المقارنة بين النظامين توضح أن نظم الحكم عند الإمام كان امتدادا لأفكاره القبلية كما توضح تناسب حكم

(٢) الصائدي، د. أحمد قايد، المادة التاريخية في كتابات "نيبور" عن اليمن، ص ٨٩، ط ١ (بيروت - ١٩٩٠م) دار الفكر المعاصر، وهو يذكر "لإمام وزير هو للقيه أحمد النهي".

(٣) يذكر هتزر هولفريتز "أتاحت لي الفرصة لقاء مقابلة الإمام، ملاحظة نشاطه الرسمي، إذ كان سيل الرمال لا ينقطع عن الدخول، وقد حمل كل واحد منهم ورقة في يده يسلمها إليه. وكان الإمام يقرأ الورقة ويكتب عليها فوراً قراراً بحبر أحمر عدة أسطر في ذيلها. ولا ريب أن بساطة هذا العمل يستحق الثناء فالإمام يحتاج إلى قراءة ملفات ضخمة تمر عبر دوائر رسمية متعددة وكثيراً ما عالج الحالات الأولية بصورة شفوية أن الواقعية التي يدير بها الإمام شؤون الحكم في بلاده بعيدة عن البيروقراطية". راجع كتابه: اليمن من الباب الخلفي. تحرير خوري حماد (صنعاء - لايت).

(٤) ملكة الإمام يحيى، ص ١٠٢.

(٥) ملوك العرب، ١/ ١٥٩.

الإمام مع النظم التي وجدها سائدة عند شعبه. فحافظ على الأوضاع القائمة دون تطويرها^(١).

وفي تنظيم الأمور المالية اعتمد ضريبة الأعشار ، وكان يأخذ أعشار الأرض عينا ، أما الثمار فكان يأخذ العشر نقداً. وإلى جانب ذلك كان يأخذ "زكاة" المواشي وزكاة التجارة وزكاة الذهب. وتجمع الأموال في "بيت المال" وله فروع في الأفضية كلها.

أما التعليم فالواسعي ينكر في حوادث سنة ١٣٤٤هـ أن الإمام يحيى بنى المكتبة العظيمة بالجامع الكبير بصنعاء وجمع لها من الكتب النفيسة من كل فن وجمع خزائن كتب الوقف القديمة التي في صنعاء، كما أسس مدرسة للأيتام وبلغ عددهم (٧٠٠) وأحضر كل ما يلزم لهم من أكل وشرب وملبوس ومدرسين على حسب ما أسس في مدينة صنعاء مدرسة كبرى تدرس فيها أنواع العلوم وعين لها الأساتذة الأكفاء فهرع إليها الطلبة من كل صوب. كما شيد مدارس ابتدائية كثيرة في نواحي صنعاء، وعين لها معلمين ذوي أهمية^(٢).

وقد قام سيف الإسلام عبدالله بن الإمام يحيى وزير المعارف بجلب أساتذة لتعليم أصول الزراعة من مصر، وسوريا، والعراق، كما أحضر الأساتذة من مصر للصناعة منهم الأستاذ عبدالقادر علام^(٣). كما تم إرسال بعثات علمية إلى الخارج، إلى مصر وسوريا والعراق^(٤).

وما ذكره الواسعي فُشار إليه المؤرخ اليمني المروني في حوادث سنة ١٩١٩م حيث دخل الإمام صنعاء ومعه عدد من رجال حاشد وبكيل وقد أختار صنعاء عاصمة لدولته وعندما استقرت الأمور بالدر إلى تشكيل جيش من العشائر اليمنية في تلك السنة، كما استخدم الضباط الأتراك لتدريب الجيش المتوكل على المدافع والرشاشات وولى الصال والقضاة، كما فتح بعض المشروعات كعمارة المستشفى المتوكلية بصنعاء وعمارة بعض المدارس، وشق الطرق للسيارات، وفتح الكلية الحربية بصنعاء، كما وفدت إلى صنعاء بعثة عسكرية عراقية لتدريب الجيش، كما سافرت مجموعة صغيرة من شباب اليمن إلى العراق ومصر، وإيطاليا لتلقي المزيد من التعليم^(٥).

ويحجب أحد المؤرخين على إدارة شؤون التعليم فيقول: قلل التعليم متخلفاً واقتصار في أغلبه على التعليم الديني، وإن كان الإمام قد أنشأ القليل من المدارس العلمية (صناعية + زراعية) وأرسل بعض البعثات إلى الخارج^(٦).

(٢) د. سيد مصطفى، تكوين اليمن الحديث، ص ٤٧٩. وقارن هذا بـ: أبو غانم، د. فضل، البنية القبلية في اليمن، ص ١٣٦ (صنعاء - ١٩٩١م).

(٣) الواسعي تاريخ اليمن، ص ٣٣٤.

(٤) ن م ، ص ٣٤٩.

(٥) للتوسع في هذا الموضوع راجع: سلطان ناجي، التاريخ العسكري لليمن، ص ١١٩.

(٦) النقاء الصن، ص ٢٨٩.

(٧) د. سيد مصطفى، ص ٤٨٥. لتاريخ العسكري لليمن، ص ١٢٠.

٤- " الإدارة في اليمن " في عهد الإمامة كما صورها المستشرق نيبور (٣)

• تنظيم الحكم والهيكل الإداري لدولة الإمام

يشير نيبور إلى أن " عرش اليمن " ورثي ، وعندما يكون جميع الأمراء متساويين في صفاتهم فإن الرعية يفضلون عادة الأمير الأكبر سناً والذي أمه زوجة شرعية للإمام ليكون حاكماً عليهم. وواقع الحال أن الرعية لم يكن لهم دور إلا إذا عدنا شيوخ القبائل ورجال الأسر الحاكمة وبعض العطاء هم الرعية.

ولاحظ نيبور أن الإمام كان حاكماً مستقلاً لا يتلقى أوامره من أية قوة خارجية. وأن اليمنيين لا يعرفون الانقلاب الكبيرة فوزير الدولة وإسمه أحمد النهمي لا يحمل أكثر من لقب فقيه. ويسمى اليمنيون حاكم المنطقة الإدارية (دولة) أو (أسير) إن صورة الهيكل الإداري للدولة يمكن وضعها على النحو الآتي:-

-الإمام هو رأس الدولة، ويتمتع بسلطات دينية ونيوية^(٤).
-للإمام وزير.

-يصل في صنعاء عدد من كبار موظفي الدولة كل واحد منهم مسئول عن مجال إداري محدد وهؤلاء الموظفون هم:

-القاضي حسين الآسي.

-الفقيه عبدالله بن محي الدين العراسي / والي الوقف.

-الفقيه علي بن حسن الاكوع / السكرتير الشخصي للإمام^(٥).

-الفقيه علي العمري / المشرف على الجمارك ومزارع الإمام.

-الفقيه أحمد الاكوع / المسئول الأول عن مكتب شئون الحرب.

-الفقيه أحمد حنش / مدير العسلة^(٦).

وتنقسم مملكة الإمام إلى وحدات إدارية على رأس كل وحدة وال، يتولى قيادة جنود الإمام في ولايته وتحصيل الضرائب والإشراف المباشر على الجمارك وعليه أن يقدم حساباً دقيقاً إلى الإمام ولا يبقى الوالي في وظيفته عادة أكثر من علمين إلى ثلاثة وذلك خشية أن يجمع ثروة.

وإذا ما ضمت الوحدة الإدارية مناطق مهمة فإن الوالي يعين فيها نواباً له معهم عدد من الجنود ويوجد في المناطق الإدارية الكبيرة موظف يسمى " باش كسقب " يرتبط بالإمام مباشرة ويجلس إلى جانب الوالي في الجمارك كما يوجد قاض.

فضلاً عن تلك الوظائف السابقة فهناك مجموعة من الموظفين وهم:-

-أمير البحر في الموالي.

(٣) اعتمدنا على: الصائدي، المادة التاريخية في كتابات نيبور عن اليمن، ص ٨٨ وما بعدها. وقارنها

بـ : هولفريتر، اليمن من الباب الخلفي، ص ١٢٠ وما بعدها.

(٤) يسميه الواسعي بـ " أمير المؤمنين " تاريخ اليمن، ص ٢٩٨.

(٥) راجع بهذا الخصوص: نجيب أبو عز الدين، عشرون علماً في خدمة اليمن (بيروت - ١٩٩٥م) ،

ص ٤٠ وما بعدها. ط ١.

(٦) ضرب الإمام على سكتة " عصمتي بالله المتوكل على الله " الواسعي، ص ٢٩٩.

-أمير أبواب أسوار المدينة.

-أمير السوق.

-شيخ البلد.

-رئيس الحراس للنولي.

-مدير السجن.

•المناطق الإدارية التابعة لمملكة الإمام

- منطقة المضا	- بلاد ابن عقلاق
- منطقة وصاب الأسفل	- منطقة العدين
- منطقة زبيد	- منطقة وصاب الأعلى
- منطقة بيت الفقيه	- كسمة
- منطقة الحديدية	- الجبى
- منطقة اللحية	- حفاش
- منطقة بلاد آس	- منطقة الحيمة السفلى
- منطقة رداع	- منطقة الحيمة العليا
- منطقة عتمه	- منطقة ثلا
- منطقة يريم	- منطقة همدان
- منطقة المخادر	- منطقة عمران
- منطقة اليمن الأعلى	- منطقة خمر
- منطقة فسلبة	- منطقة نعر
- منطقة بلاد الحجرية	

•الجيش

تحدث نيبور عن جيش الإمام وكان مقسما إلى كتائب يقدر عدد أفراد المشاة بأربعة آلاف جندي للجزء الأكبر منهم من حاشد وبكيل وعدد الفرسان بألف فارس ويتولى القيادة عدد من المشايخ والسادة. ويسمى قادة الجيش كلهم "نقباء".
وكونت حاشد وبكيل جيشا واحدا واقتاروا عددا منهم ليتولوا قيادته. ويشتهر رجال حاشد وبكيل بأنهم مقاتلون شجعان. ويخشى الإمام منهم كثيرا وإذا هوجمت منطقته من قبل مشايخ حاشد وبكيل سرعان ما يعلن جنوده المنتمون إلى حاشد وبكيل تمردهم وانضمامهم إلى قبائلهم^(١).

(١) الصايدى، المادة التاريخية في كتابات نيبور عن اليمن، ص ١٣٠ وما بعدها. راجع كذلك: أبو عز الدين عشرون علما في خدمة اليمن، ص ٥٥ وما بعدها لغرض المقارنة.

القضاء

هناك قاض لكل ولاية وكان هؤلاء القضاة يتبعون المحكمة العليا في صنعاء وهي تتكون من سبعة قضاة ويرأسها كبير القضاة. والقضاة يحكمون في المسائل الدينية والدينية، ولا يملك الإمام ولا والي نقض أحكامهم، ولا يحق للإمام أن يصدر حكماً بإعدام أحد فأحكام الإعدام تصدرها المحكمة العليا في صنعاء.

الفساد الإداري

لقد كانت البلاد تدار بأسلوب بسيط ومباشر بعيداً عن الفساد الإداري لكن نيبور لاحظ أن والي تعز أخذ هدية من أحد الموظفين "أعداداً كبيرة من الأغنام" لمناسبة العيد.

التجار الأجانب

لاحظ نيبور أن علاقة أهل اليمن بالتجار كانت تسير بصورة مرضية ويحفظون بمعاملة متميزة لدى سلطات الجمارك ويبدو أن التجار كانوا يمارسون نشاطهم ضمن الموافق.

الصناعة

شاهد نيبور صناعة الأواني الفخارية، وصناعة الأقمشة، وصناعة النيلة، والأسلحة، والصابون.

٥- الإدارة والتنمية في اليمن ١٩٤٨م - ١٩٦٢م

بعد اغتيال الإمام يحيى وإخفاي "حزب الأحرار" في قلب نظام الحكم في اليمن تولى الإمام أحمد ولي العهد مقاليد الدولة باسم "الملك"^(٢). ويذهب أحد المؤرخين^(١) أن الإمام أحمد بعد أن استتببت له الأمور حاول التخلص من النفوذ والسلطة القبلية كان يريد فرض سلطه "الدولة المركزية وهيبتها ونفوذها" على الجماعات القبلية مع الإبقاء في الوقت ذاته على الروح القبلية وعقليتها بنظمها ومفاهيمها وتلفظاتها.

استطاعت الإمامة من فرض سلطة الدولة المركزية وتركيز السلطات كلها في يد الإمام، فأصبحت المناطق القبلية كلها خاضعة بصورة مباشرة للإمام نفسه ولذلك فقد قام الإمام بإعادة تنظيم التقسيم الإداري لبعض المناطق القبلية بقصد العمل على إجماع بعض القبائل والأقسام القبلية المتخلفة ضمن دائرة وحدة إدارية حكومية واحدة. وأصبحت بعض الأقسام والقبائل من بكيل داخله من الناحية الإدارية الحكومية مع بعض القبائل والأقسام من حاشد ضمن مراكز إدارية حكومية واحدة. كانت تعرف باسم الأوية "المحافظات" والأقضية والنواحي.

(٢) قام بتنفيذ عملية الاغتيال الشيخ علي ناصر القردي الذي جرده الإمام من حكم منطقته "حريب" التاريخ العسكري لليمن، ص ١٨٢.

(١) أبو غلام، البنية القبلية في اليمن، ص ١٣٦.

وبالرغم من الإجراءات السياسية والإدارية والتشريعية كلها التي أصدرها الإمام لغرض فرضها على الوحدات القبلية إلا أن تلك القبائل ظلت متمسكة بنظمها وخصائصها الفكرية كجزء من حفاظها على وجودها وحياتها^(٢).

والظاهر أن الحياة الإدارية لليمن، استقرت في عهد الإمام أحمد كما كانت عليه في عهد الإمام يحيى فيقي الحال كما هو عليه لا يوجد نظام لتقيد المصادر والوارد ولا توجد أرقام للملفات، كانت جملة الأوراق تربط معا برابط من قماش أو بسلك معلق على مسمر في الحائط. ويحتفظ كل إداري بالقرارات والأوامر في جيبه أو في منزله لإبرازها عند الحاجة.

وثمة مكتب للإشاعات يقوم بتنفيذ الإشاعات المطلوبة للإمام وإنشاء المباني الحكومية في الولاية والاقتضية والنواحي.

لقد خاضت القوى الوطنية على اختلاف اتجاهاتها صراعا مريرا مع حكم الإمامة وقد توج هذا النضال والكفاح بنجاح الثورة في سنة ١٩٦٢م هذا النجاح أعطى القوة، المعنوية، والمادية للثورة في جنوب اليمن، كي تنال استقلالها وتنتزعه من الحكم البريطاني المحتل.

فلننظر إلى جنوب اليمن أولا وانبثق الجمهورية اليمنية ثانيا ووحدة الشطرين الشمالي والجنوبي ثلثا مركزين على الأمور الإدارية بالدرجة الأولى.

(٢) لقمان، حمزة علي، أساطير من تاريخ اليمن، ص ٥٩.

الفصل الثاني

الإدارة في اليمن

(١٨٣٩ - ١٩٩٠ م)

١- اليمن الجنوبي ... الكيان السياسي والإداري

لقد كان الموقع التجاري الممتاز لليمن الجنوبي معروفا منذ عهد مبكر فسير البحارة اليونانيين تتحدث عنه. والرومان يدورهم كانوا يعرفون المنطقة ويطلقون عليها اسم " العربية السعيدة " وقد كان هذا الموقع على الطريق التجارية للبهارات والخطور مصدر رخاء لممالك اليمن، كملكة معين وحضرموت وحمير، وقد وجهت عوامل عدم الاستقرار السياسي والغزو الأجنبي ضربة قوية لحضارتها. وقد كان لغزوات الأقباش بوجه خاص نتائج سلبية خطيرة على الصعيدين السياسي والاقتصادي.

وعندما جاء الفتح الإسلامي قضى على التجزئة الداخلية لمصلحة السلطة المركزية وأصبحت أسواق البهارات تحت إشراف العرب ثم الأتراك. وكان تجار البحر في أوروبا يبعدون عن الاتصال المباشر بمصادر هذه الأسواق. لهذا راح رجال الأعمال البرتغاليون والأسبان يفتشون عن طرق جديدة للوصول إلى الشرق فكان بدء عصر الاكتشافات البحرية الكبرى هو بداية الوصول إلى طريق البهارات ومن ثم بدء الفترات الاستعمارية.

إن اكتشاف البرتغاليين طريقا للهند بالطواف حول رأس الرجاء الصالح في القرن الخامس عشر، قد سمح لهم بالسيطرة على مياه المحيط الهندي ثم البحر الأحمر فالخليج العربي، لكنهم لم ينجحوا في النزول على شاطئ اليمن الجنوبي فقد كانوا يصطلمون في ذلك الحين بوجود الأتراك وقوتهم.

هاجموا عدن مرتين (١٥١٣ ، ١٥١٦م) بقيادة البورك وكثت تحت إمارة بني طاهر إلا أنهم ردوا عنها فبادر الأتراك عام ١٥٣٨م إلى احتلالها. ولم يتمكن الأوروبيون من توطيد أقدامهم في المنطقة بسبب ثبات الأتراك ، لكن البرتغاليين وضعوا قدما لهم في جزيرة سقطرة.

كما أن أسطولا صغيرا عقدا إلى شركة جزر الهند الشرقية (البريطانية) قد قام لأول مرة بزيارة قصيرة إلى عدن عام ١٦٠٩م. وفي عام ١٦١٨م نجحوا في إقامة مركز تجاري لهم في " المخا " .

لقد شهدت عدن بعد هذا التاريخ سيطرة يمنية مع نهضة تجارية بفضل تجارة القهوة وقد دامت هذه السيطرة حتى عام ١٧٢٩م وهو تاريخ انفصال حكم لحج عن سيده في صنعاء، وضمه لها ثم إعلان نفسه سلطانا على لحج وعدن.

والخلاصة: أن رحيل الأتراك من جهة وتلاشي سيطرة اليمن على المنطقة من جهة أخرى جعل أمر الدفاع عن المنطقة متعبا إلى حد بعيد وسهل التهيؤ لعدن أمام القوة البريطانية القادمة.

أ- الاحتلال البريطاني لعُدن ١٨٣٩م

كثت البواخر الإنكليزية تمر بعُدن للتجارة فحدث ذات يوم أن سفينته شرعية غرقت في جوار الثغر فذهبها بعض النصوص، فبعثت إنكلترا الرين (هنس) على مركب حربي وعليه (٢٠٠) جندي طالبة التعويض ونزل في عُدن وقاوض سلطان لحج وكنان يومئذ فيها فرفض التعويض ثم تقلق الفريقان وانتهى القتال إلى عقد معاهدة بين الطرفين يدفع فيها الإنكليز تعويضا عن الاحتلال ستة آلاف ريال فكلن هذا التعويض بداية لتلك المشاهرات التي أخذها السلاطين.

فلحت الإنكليز قصما من عُدن (التواهي) باسم شركة الهند الشرقية ولم يكن فيها يومئذ سوى أكواخ للعرب (البيادي الأسماك) لا يتجاوز نفوس أهلها (٦٠٠). وأخرجوا السلطان من (التواهي) واستولوا على عُدن استيلاء مطلقاً^(١) وقد ازدادت أهمية الميناء مع استخدام السفن التجارية ومع فتح قناة السويس عام ١٨٦٩م.

وكانت المنطقة تفتقر إلى سلطة إدارية مركزية قادرة على فرض النظام والأمن لهذا وجدت بريطانيا في شخص السلاطين الراغبين في تعزيز سلطتهم حلفاء طبيعيين فأنشأت معهم علاقات جوار لولا ما لبثت أن تحولت إلى معاهدات حماية ثانياً. حماية لجميع التواهي والمشيخات والإمارات الواقعة في شرق عُدن وفي غربها.

لقد اخترعت بريطانيا الاستعمارية نظام "الحماية" وطورته بصورة تدريجية إلى معاهدات حماية وعلى هذا الأساس أقامت على شواطئ المنطقة حماية شرق عُدن " المحمية الشرقية " وحماية غرب عُدن " المحمية الغربية ".

ب- الإدارة^(٢) (المحمية الغربية ، المحمية الشرقية)

وفيما يتعلق بالإدارة فمنذ أن سيطرت بريطانيا على عُدن عام ١٨٣٩م أصبحت المحمية ملحقة مباشرة بالهند وأخذت الحكومة فيها شكل إدارة مباشرة تقوم على أساس مركزي ذي طابع استعماري (١٨٣٩-١٩٣٢م) كانت فيه الإدارة تابعة لحكومة بومباي التي كانت ممثلة في عُدن بالمقيم البريطاني الذي كان يتمتع بامتيازات واسعة بوصفه حاكماً مدنياً وكان يساعده ٣ أو أربعة من كبار موظفي " الإدارة السياسية للهند " وكان يضاف إلى هذا العدد المحدود قاض وقائد للشرطة، ورئيس لإدارة المرفأ، وقد استمر هذا النمط من الإدارة نحو من نصف قرن تقريباً، ومنذ سنة ١٩٣٧م أصبح حاكم عُدن يعين مباشرة من لندن وأصبح لها دستور وأصبحت مستمرة مرتبطة بمصلحة المستعمرات.

وقسمت عُدن إلى وحدتين إدارتين : المحمية الغربية والمحمية الشرقية. وصار يطلق عليها اسم " عُدن ومحميتها " بانتظار إدخالها ضمن إطار كيان إداري موحد يدعى " اتحاد الجنوب العربي ".

(١) الواسمي، ص ٧٤ وما بعدها. وقد سبق لسلطان لحج أن وقع معاهدة عام ١٨٠٢م مع الإنجليز أعلنت مرفأ عُدن " ميناء حراً " لدخول البضائع البريطانية (الحشي، اليمن الجنوبي، ص ١١١).

(٢) الحشي، اليمن الجنوبي، ص ١٨ وما بعدها.

والمحمية الغربية تضم تسع مقاطعات مضافا إليها المناطق المحاذية بها خلال المدة ما بين الحربين العالميتين.

١ - المحمية الغربية

لقد قسمت هذه المحمية إلى خمس مناطق رئيسية:-

- (١) المنطقة الشمالية الشرقية وهي تضم:
إمارة بيحان - سلطنة العوالق العليا - مشيخات العوالق العليا.
- (٢) المنطقة الجنوبية الشرقية وتشتمل على:
سلطنة العوذلي، سلطنة العوالق السفلى، اتحاد دثينة ويطلق عليها أيضا اسم 'جمهورية دثينة' لأن رئيسها ينتخب كل سنة.
- (٣) المنطقة الوسطى وتضم:-

- سلطنة الفضلي
- سلطنة يافع السفلى.
- سلطنة يافع العليا.
- (٤) المنطقة الجنوبية الغربية وهي تضم دولة واحدة وثلاث مشيخات:-
- سلطنة لحج.
- مشيخة العظري.
- مشيخة العلوي.
- مشيخة الحواشي.

ولقد كانت هذه المشيخات خاضعة لسلطنة لحج عمليا ولم يكن لها من الاستقلال الذاتي سوى الاسم.

(٥) المنطقة الشمالية الغربية وهي تضم:-

- إمارة الضالع.
- مشيخة شعيب.
- مشيخة مفلحي.
- مشيخة ردفان. وهنا تبقى سلطة إمارة الضالع المسيطرة.

٢ - المحمية الشرقية

وهي من حيث المساحة أوسع من المحمية الغربية أما من حيث السكان فهي أقل كثافة بسبب استئصال الهجرة، وهي تضم رسميا خمس سلطنات:-

- سلطنة القعيطي في الشحر والمكلا.
- سلطنة الكثير في سينون.
- سلطنة الواحدي في بلحاف.
- سلطنة الواحدي في بير علي.

وكان الأمير في هذه السلطنات هو في نفس الوقت رئيس الحكومة وهو الذي يرأس مجلس الدولة إذا وجد مثل هذا المجلس ! وهو المتحدث الوحيد باسم السلطنة الذي يتوجه إليه مباشرة حاكم عدن.

لما فيما يتعلق بالمؤسسات فإن المحمية الغربية تحقق تقدما ملحوظا اللهم في لحج وفي الفضلي إلى حد ما. في حين أن المحمية الشرقية وخصوصة في القيعطي والكثيري وصلت إلى وضع أكثر تقدما وأصبحت فيها مؤسسات إدارية تتجاوز في تطورها ما عرفه اليمن الجنوبي. فالسلطة التشريعية تتمثل بمجلس الدولة الذي يختار أعضاؤه من الأسر المهيمنة ومن القبائل، ومن كبار رجالات الدولة. أما السلطة التنفيذية فتتمثل بالمجلس التنفيذي الذي يضم إلى جلق الأمير ومديري مختلف الدوائر الإدارية. وتجدر الإشارة إلى أن عددا محدودا من هذه المشيخات تملك حكومة بالمعنى الدقيق للكلمة وأجهزة إدارية حقيقية.

وبصورة عامة قسمت إلى محافظات يديرها نواب الأمير والأقوية أو المحافظات قسمت بدورها إلى دوائر يقوم على رأسها " ققام مقام " وتوجد في بعضها تنظيمات بلدية تتولى مهمته: مراقبة الأسواق والدوائر الصحية، فضلا عن التمويل أما في المناطق الريفية فمجالس القرى تتولى مهمة: توزيع المياه، وتنظيم الرعي، والتوسط في المنازعات.

وإذا قورنت هذه التنظيمات بالتنظيم الإداري في عدن ظهر الفرق الكبير فففي عدن أعطى للتنظيمات الإدارية والتشريعية " طابع عربي " في حين أن السلطنات بقيت على طابعها الإداري " البسيط البدائي ".

ويحدثنا المؤرخ اليمني^(١)، الواسعي، حديثا متعبا عن بريطانيا وهؤلاء المشايخ فيقول " ومن سياسة الإنجليز منح مشايخ هذه الجهات ألقاب سلاطين، ومرتبات ونياشين، ومدافع تضرب لهم لدخولهم عدن للترحيب والتوديع. كان بعض المشايخ في هذه الجهات لا يجد غير فوطه يستر بها عورته، فأعطاه الإنجليز اسم سلطان وأعطوه استقلالا".

وبحدثنا " في أسفل اليمن تسع مشيخات^(٢) اتخذتها الدولة البريطانية تحت حمايتها على يد حاكم عدن، وسمتها النواحي التسع المحمية. تجري الرواتب عليهم. وهذه المشاهدات في حد ذاتها ليست ذات بال إلا أنها في نظر أولئك الشيوخ شرف لهم .. وفي هذه الإمارات التسع كانت سابقا بيد الدولة العثمانية وأقمة اليمن^(٣) عدتها وسأ

(١) تاريخ اليمن، ص ٧٩.

(٢) وهي لحج، إب، الحوالب، الصبيحة، التطيب، الضالع، باقع العليا والمسطي، المواليق، حضرموت (الواسعي، ص ٨٣).

(٣) عقد بريطانيا والدولة العثمانية اتفاقية سنة ١٩١٤م تم فيها تحديد خط الحدود بين جنوب اليمن من جهة والوجود العثماني الذي عد اليمن ولاية عثمانية من جهة أخرى، وهي هذه الاتفاقية أعترف العثمانيون بخضوع المشايخ للحماية البريطانية " المحميات التسع " وقد تغير هذا الحال بعد هزيمة الأتراك في الحرب العالمية الأولى، إذ كتب الإمام يحيى إلى السلطات البريطانية في عدن بأنه لم يقترف باحتلال العثمانيين لليمن وأنه بالتالي لا يحترف وأن يلتزم بالمعاهدات التي عقدها مع بريطانيا. وأكد الإمام أن كل ما اغتصبه العثمانيون والبريطانيون في اليمن هم ملك لأسلافه الذين كانوا يحكمونها قبل مجيء الأجانب إليها وأنه هو الوريث الشرعي لكل تلك المناطق. أما بريطانيا فقد اعترفت الإمام يحيى وريث الإمبراطورية العثمانية في اليمن، وعليه أن يلتزم بالاتفاق البريطاني - العثماني بخصوص تحديد حدود

زالت تعداها (نواحي) من حيث تقسيماتها الإدارية. وهي للإنكليز أبلغ وسيلة لوضع يدهم على تلك الربوع، وأربابها من باب " الحملة " .

والملاحظ أن المعاهدات التي عقبتها بريطانيا معهم تتحد معظمها في جوهر واحد ينحصر في تحمل بريطانيا مسئولية حماية الإمارة وحكمها ضد أي عدوان خارجي، مقابل تعهده بعدم إقامة أية علاقات مع دولة أخرى غيرها.

جـ - مرحلة الغدالية

بعد الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩-١٩٤٥م) اتجهت السياسة البريطانية نحو عملية جمع المشيخات والإمارات المشتتة باتحادين فدراليين تم توحيد الاتحادين ضمن دولة واحدة هي: دولة الجنوب العربي الاتحادية.

ويتلخص المشروع البريطاني بتخلي سلاطين (القبلي والواحد) عن امتيازاتهم لبريطانيا، ويكون لهذا الاتحاد خصائص الدولة المركزية كلها ذات المؤسسات الاتحادية. ولم يكن هذا المشروع مقبولا من الأمراء لأنه يجردهم من امتيازاتهم ويلقي دورهم ويوكل مهماتهم إلى حاكم عدن، لذلك عارضوه ثم رفضوه، لهذا اضطرت بريطانيا إلى أن تصرف النظر عن المشروع مؤقتا وأن تركز جهودها في منطقة المحمية العربية بعد أن شعرت بخطورة رياح التغيير المهمة على الجزيرة العربية برمتها. خاصة بعد توقيع الميثاق اليمني - المصري - السعودي عام ١٩٥٦م.

ولما أعلنت الجمهورية العربية المتحدة سنة ١٩٥٨م أعلنت بريطانيا بدورها في ١١ شباط ١٩٥٩م قيام اتحاد إمارات الجنوب العربي. وقد تكون من الإمارات الست: ببحان، الضالع، الفضلي، العذلي، يافع السفلي، والعوالق العليا.

وكان الدستور ينص على تأسيس مجلس أعلى من ستة أعضاء يملكون السلطة التنفيذية ومجلس اتحادي مؤلف من (٣٦) عضوا يتولى السلطة التشريعية. وقد انضم سلطان لحج إلى الاتحاد في أكتوبر ١٩٥٩م كما انضمت إلى الاتحاد العوالق السفلي، العفري، وثنية. وفي سنة ١٩٦٢م التحقت إمارة الواحدي من المحمية الشرقية. وفي سنة ١٩٦٢م بذل (اتحاد إمارات الجنوب العربي) اسمه وأصبح (اتحاد الجنوب العربي) وذلك بسبب قرب دخول مستعرة عدن في الدولة الاتحادية. وقد تم هذا الضم فعليا منذ ١٨ كانون الثاني ١٩٦٣م^(١).

٤ - الإدارة الاتحادية

ويبدو التركيب الإداري في الاتحاد على شكل خليط إداري من النموذج الاستعماري، ومن الأمودج القديم القبلي وتتألف الإدارة الاتحادية من وزارات تتألف

المحميات، وذلك طبقا للقانون الدولي. وقد عدت الإمام في موقف المعتدي عندما هاجم الضالع سنة ١٩٢٠م، والبيضاء سنة ١٩٢٣م والوطني العليا سنة ١٩٢٤م، والسفلي سنة ١٩٢٦م، بعد جلاء الشماليين عن اليمن سنة ١٩١٨م (د. باضنة، الحكم العشائلي في اليمن).

وللتفاصيل راجع: النور، عبدالله بن أحمد، وثائق يمنية الجنوب اليمني (صنعاء - ١٩٨٦م) ط١، ص ٢٢٨.

(١) الحبشي، اليمن الجنوبي، ص ٦٣.

من دوائر يتولى المجلس الأعلى تسمية المسؤولين عنها كما يتولى مسئولية إصدار القرارات الخاصة بالأمور الآتية:-

- الانضباط الإداري.

- نظم الرواتب.

- التعويضات والمكافآت.

- الأمن والوظائف العامة.

ويتولى أمين سر المجلس الأعلى ربط فعاليات مختلف الدوائر. كما يتولى السلاطين والأمراء والمشايخ والوجهاء السيطرة على الإدارات العليا.

هـ- نظام الجمهورية في اليمن / واتحاد الجنوب العربي:-

إن ثورة ٢٦ أيلول ١٩٦٢م، شكلت مرحلة حاسمة في تاريخ شبه الجزيرة العربية. فقد أحدثت تبديلاً أساسياً في الخريطة السياسية للمنطقة.

لقد كانت هذه الثورة تطبيعاً وهو تطبيع حقيقي بتجاه القضاء على بقايا المشايخ والسلاطين كلها بما فيها اتحاد الإمارات.

وقد صرح مندوب اليمن أمام الجمعية العمومية للأمم المتحدة في دورتها عام ١٩٦٣م بأن "حكومته تطالب بإعطاء الشعب اليمن الجنوبي حقه في تقرير المصير وفي الاستقلال وفي انتخابات حرة" فرد عليه مندوب الحكومة البريطانية "إن اتحاد الجنوب العربي يلبي رغبة سكانه، وهؤلاء لا يملكون أية رغبة في الاتحاد مع اليمن".

لقد كانت أهداف النضال والكفاح القومي في اليمن كثيرة ومتنوعة وأحياتها متغيرة على مختلف العهود، لكن الثابت فيها كثبات اليمن في موقعها الجغرافي المتميز هو إصرار أهل اليمن في الشمال والجنوب على وحدة التراب اليمني، كان كل شيء في العقل اليمني قابلاً للنقاش والحوار إلا مسألة الوحدة اليمنية أيحاور الإيمان ويجادل في مسألة حق الحياة! . حيث أنه . كتبت الوحدة اليمنية الهاجس بل الركن الرئيس في الحياة السياسية لليمن، ويمكنك بسهولة مهما كنت، معرفة حقيقة الفرد اليمني وجوهرها من موقفه وسلوكه في : وحدة شعبه وأرضه.

لقد هبت على اليمن من الشمال والجنوب الروح القومية، وفكرها السياسية وتطلعاتها الوحدوية، وكان لابد لشعبنا اليمني في الجنوب من أن يتفاعل بإيجابية معها لا بل أصبح في كفاحه أهد رموزها، لقد درس الحيثي حركة التحرر الوطني في الجنوب^(١). كما درس الأحزاب السياسية^(٢) والميلام الخارجية لـ " اتحاد الجنوب

(١) اليمن الجنوبي، ص ٨٦. الفصل الخاص، كما درسها الثور، في معلومات جيدة عن الجمعية الإسلامية، ص ٥٣، والجمعية المدنية، ص ٢٥٤، والحزب الوطني الاتحادي، ص ٢٥٦. ورابطة أبناء الجنوب، ص ٢٥٧، والجهة الوطنية المتحدة، ص ٢٦٠، والحركة الثقافية العمالية، ص ٢٦٢، وحزب الشعب الاشتراكي، ص ٢٦٥، والجهة القومية، ص ٢٦٦، وجهة التحرر، ص ٢٧٠، والحركة الطلابية، ص ٢٧٢، والمجلس التشريعي، ص ٢٧٣، واتحاد الجنوب العربي، ص ٢٧٤ (وثائق يمنية) أدل، عبده حسين، الاستقلال الضائع، ص ١٦١ وما بعدها (صنماء، ص ٩٣) ط ٢.

العربي^(٣) حتى نال جنوب اليمن استقلاله يوم ٣٠ نوفمبر عام ١٩٦٧م^(٤) فصارت "المنطقة التي تعرف في السابق باسم " عدن ومحمياتها الشرقية والغربية وكل الجزر التابعة لها " تعد منطقة واحدة وتسمى بـ " جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية "^(٥).

٢- الإدارة في " جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية "

بعد تشكيل الحكومة في اليمن الجنوبي صدر قرار رئيس جمهورية اليمن الجنوبية رقم (١٩) لعام ١٩٦٧م بتقسيم الجمهورية إلى ست محافظات هي^(٦):-

١- المحافظات الأولى: وتشمل عدن، وبئر أحمد، ودار سعد، وعمران، وجزر ميون (تريم) وسقطره، وكوريا موريا.

٢- المحافظة الثانية: وتشمل مناطق لحج، الصبيحة، الضالع، الشعيب، الحوشبي والطوي، ردفان، وحالمين، والمفلحي.

٣- المحافظة الثالثة: وتشمل يافع العليا والسفلى، ومناطق الفضلي والعوائل ودثينة والعوالق السفلى.

٤- المحافظة الرابعة: وتشمل بيحان، العوالق العليا، والواحي، والأجزاء الشمالية الغربية من حضرموت بما في ذلك قبائل الصير وبلعيد، وادي عرمة، وادي دوعن.

٥- المحافظة الخامسة: وتشمل منطقة حضرموت ماعدا الأجزاء الشمالية الغربية التي ضمت إلى المحافظة الرابعة.

٦- المحافظة السادسة: وتشمل منطقة المهرة.

وهكذا أصبح اليمن يتكون من اليمن الشمالي (الجمهورية العربية اليمنية) واليمن الجنوبي (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) ولكون هذا التقسيم يسمى في الدراسات التاريخية العالمية ، التشكيل الكاذب للتاريخ^(٧)، تهاوى وأندثر تاريخيا أمام الاتجاه الصحيح والصالح للشعب اليمني، في وحدة أرضه وشعبه في كيان " الجمهورية اليمنية " هذا الكيان الموحد لم يحقق الوفاء للشعب اليمني في تاريخه العريق فحسب بل حقق الوفاء لتراث الأمة وطموحها نحو الوحدة^(٨).

(٢) اليمن الجنوبي، ص ١٠٨ وما بعدها (الفصل السادس) وللتوسع في هذا الموضوع راجع: الثور، في دراسته لثورة ردفان، ص ٢٨٩، وثائق يمنية.

(٣) اليمن الجنوبي، ص ١٣٨ الفصل السابع وقارنه بما كتبه الثور، عن مؤتمر جنيف، ص ٣٠١، ويوم الاستقلال، ص ٣٠٥ (وثائق يمنية).

(٤) وثائق يمنية، ص ٣٠٨.

(٥) وثائق يمنية، ص ٣٠٨.

(٦) الثور، وثائق يمنية، ص ٣١.

(٧) أشبنجلر، سقوط الحضارة الغربية، ج ١، ص ٨. الفصل الخاص بـ " التشكيل الكاذب للتاريخ ".

(٨) راجع الثور، عبدالله بن أحمد، اليمن دراسة موجزة، ص ٤٨. (القاهرة - ١٩٧٩م).

٣- الإدارة في الجمهورية العربية اليمنية (١٩٦٢ - ١٩٩٠م)

أ- تحديث الجهاز الإداري للدولة

نتيجة للظروف السيئة التي كان يعيش فيها اليمن في ظل الحكم الإمامي معزولا عن العالم، مضروبا عليه حصار نفسي وجغرافي فقد القدرة على استيعاب روح العصر ومسايرته، وحرمة من الاتصال بما حوله من ثقافات وحضارات متنوعة زاهرة بالمبتكرات العلمية. لقد قامت الثورة عام ١٩٦٢م^(٣) لإخراج اليمن من عزلته والعزل بحد على تتميته وتحديثه وقد قام بها مجموعة من الضباط الوطنيين والمنفيين وخاصة من الطبقة الوسطى التي عادة ما تتحمل لواء التغيير والتحديث في النظم السياسية.

تميزت هذه الثورة بأنها ثورة شعبية ضد ركود الحياة على الأرض وثمره من ثمار الحركات الوطنية التي سبقها في عامي ١٩٤٨ و ١٩٥٥م ولقد اتضح للقيامين على ثورة ١٩٦٢م هو أن الجهاز الإداري في اليمن / قبل الثورة لم يكن من ناحية تركيبه الهيكلي ولا من ناحية أسلوب عمله، جهازا قادرا على تحقيق أي قدر ولو متواضع من التطوير الإداري والتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي كان يتطلبها الشعب اليمني.

لقد ورثت حكومة الثورة جهازا إداريا غارقا في التخلف فكان عليها والحالة هذه أن تعمل على إيجاد وبناء أجهزة إدارية حديثة متطورة قادرة على الوفاء ولو بالحد الأدنى لمستلزمات التغيير والتحديث التي هدفت إليها الثورة، فما هي الجهود التي قامت بها ثورة سبتمبر لتحقيق هذا الهدف: تحديث الإدارة اليمنية ؟

يمكن القول أن المعالم الأساسية للجهاز الإداري الحديث في الجمهورية العربية اليمنية بدأت تتحدد تدريجيا منذ سنة ١٩٦٣م، حيث شهدت البلاد بداية موفقة لإنشاء عدد من الوزارات والمؤسسات الإدارية بقرارات جمهورية منتالية.

في خلال هذا العام ١٩٦٣م أنشئت بقرارات جمهورية السوزارات والأجهزة الإدارية الآتية: وزارة الخارجية، وزارة التربية والتعليم، وزارة الصحة، وزارة الشؤون القبائل، وزارة الداخلية، وزارة العدل، وزارة الخزانة، وزارة الأشغال والمواصلات، وزارة الاقتصاد، وزارة الإعلام، كلية الشرطة، الغرفة التجارية، تنظيم المناقصات والمزايدات، تنظيم أعمال الوكالة التجارية، مصلحة الشؤون البلدية والقروية.

وفي العام ذاته أنشئت هيئة عامة لشؤون الموظفين ألحقت برئاسة الجمهورية لتعمل على رفع مستوى الخدمة العامة. والإشراف على تنفيذ النظم المنطقية بشؤون الموظفين وقد ألغيت فيما بعد وحلت محلها الهيئة العامة للخدمة المدنية.

(٣) الهمداني، د. عبدالهادي حسين، التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، ص ١٤٠. (دمشق - ١٩٩٠م)

ط١. راجع أيضا: ثورة ٢٦ سبتمبر ودراسات وشهادات للتاريخ، الكتاب الثاني (ص١ - ١٩٨٧م)

ط١. أعداد وتوثيق مركز الدراسات والبحوث اليمني - صنعاء.

أما فيما يخص تنظيم الجهاز الحكومي فقد أتبى الأمر بـ " لجنة تنظيم الجهاز الحكومي " كما صدر في العام ١٩٦٣م نفسه قرار جمهوري بإنشاء معهد الإدارة بصنعاء، لمد المؤسسات الإدارية بالكفاءات والكادر اللازمة للعمل الإداري^(١). وعلى مدى السنوات العشر التالية لقيام الثورة المباركة وتحت تأثير النمو المطرد في وظائف الدولة، واتساع مجال الخدمات في الإدارة العامة، تسبعت عمليات استحداث أو تعديل وتنظيم الوزارات والمصالح والأجهزة الإدارية للوفاء بمتطلبات التوسع في الاحتياجات والمهام المناطة تنفيذها بمؤسسات الإدارة العامة. وقد صلب ذلك الاستعانة بالخبرات العربية وبالنظم المطبقة في الدول الشقيقة خاصة الشقيقة مصر، بحكم العلاقات القومية التي كانت تربط مصر بالثورة اليمنية^(٢).

ولا يمكن الحديث عن تحديث الإدارة دون الرجوع إلى الدستور الدائم^(٣) للجمهورية العربية اليمنية. هذا الدستور الذي ساهمت في صياغته آرائه المواطنين فقد أتاحت الفرصة للمواطنين طوال ثلاثة أشهر لمناقشة مشروع الدستور وتقديم آرائهم

(١) للإطلاع على أرقام وتواريخ القرارات الجمهورية الخاصة بهذه الوزارات والمؤسسات يرجع: د.الهدائي، التنقية الإدارية، ص ١٤٢ وما بعدها.

(٢) لم تكن الثورة حدثاً صنعتها مصر، فقد كانت اليمن (حبل) بالثورة منذ زمن طويل وقد قامت أكثر من انتفاضة ولكنها أخفقت وقمعت بوحشية ... واستحدثت الثورة اليمنية بمصر ولم يكن ممكناً إلا أن تستجيب القاهرة بحكم مجاورتها (ثورة ٢٦ سبتمبر).

إعداد وتوثيق مركز الدراسات والبحوث اليمني، صنعاء، ص ١٣٧ (صنعاء - ١٩٨٧م).

(٣) وقبل الدستور الدائم، صدر الدستور المؤقت للجمهورية العربية اليمنية لسنة ١٩٦٣م وقد نص على مساواة جميع اليمنيين " في الحقوق والواجبات العامة " وأن اليمن "جمهورية عربية مستقلة والشعب اليمني جزء من الأمة العربية. وأن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها. ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس مجلس الرئاسة، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة، وله أن يعين بناء على موافقة مجلس الرئاسة نائباً له أو أكثر من بين أعضاء المجلس، والرئيس هو الذي يعين بنسائه على موافقة مجلس الرئاسة كلا من رئيس المجلس التنفيذي والوزراء ونواب الوزراء. ومجلس الرئاسة هو الهيئة العليا لسلطة الدولة. وهو الذي يقر السياسة العامة للدولة. أما المجلس التنفيذي فهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتكون من رئيس المجلس والوزراء. وهو الذي يتولى إصدار القرارات الإدارية ويراقب أعمال الوزارات وقد نص في مادة ٥٦: مدينة صنعاء عاصمة الجمهورية العربية اليمنية، كما صدر: قرار رئيس الجمهورية العربية اليمنية لعام ١٩٦٤م إعلان دستوري لتنظيم سلطات الدولة. وقد ورد فيه: يكون التنظيم العام لسلطات الدولة العليا على الوجه الآتي:

رئيس الدولة، هو رئيس الجمهورية ويرأس المكتب السياسي ومجلس الأمن القومي والمكتب السياسي هو الهيئة العليا لسلطة الدولة. ومجلس الأمن القومي هو الهيئة العليا لسلطة الدولة في الشؤون العسكرية والأمنية. أما المجلس التنفيذي فهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة - ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يعين كلا من رئيس المجلس التنفيذي والوزراء ونواب الوزراء. أما المجلس التنفيذي فهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وهو الذي يتولى الإشراف على جميع المؤسسات والهيئات العامة، وإصدار القرارات الإدارية. ونص دستور ١٩٦٤م نص: اليمن دولة إسلامية عربية مستقلة وهي جمهورية ديمقراطية والشعب اليمني جزء من الأمة العربية ورئيس الدولة هو رئيس الجمهورية. ومجلس الشورى هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية - أما الحكومة فهي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة لوزارة الإعلام والثقافة، ص ١٩٥.

تطور التشريع والقضاء في الجمهورية العربية اليمنية (بيروت - ١٩٨٥م).

إلى المجلس الجمهوري". فضلا عن اجتماع المجلس " برجال الشريعة والعلماء والمشايخ وذوي الرأي والمفكرين والمتقنين يستمع إلى آرائهم ويدخل معهم في حوار ونقاش^(٧)

هذا الدستور أكد في الباب الأول موضوع الدولة فأنشأ:-

- مادة (١) : اليمن دولة عربية إسلامية، مستقلة ذات سيادة تامة وهي جمهورية شورية، نيابية والشعب اليمني جزء من الأمة العربية.
- مادة (٤) : الشعب مصدر السلطات.
- مادة (٥) : اليمن كل لا يتجزأ، والسعي لتحقيق الوحدة اليمنية واجب مقدس على كل مواطن.

وأشار في الباب الرابع إلى: السلطات، فأكد في الفصل الأول، أهمية مجلس الشورى، وأن مجلس الشورى هو الهيئة التشريعية العليا للدولة وهو الذي يتولى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية. ويتألف المجلس من (١٥٩) عضوا منتخبتين انتخابا حرا ورئيس مجلس الجمهورية أن يعين ٢٠% من عدد الأعضاء^(٨).

أما المجلس الجمهوري فهو: الذي يمثل رئاسة الدولة وهو المسئول عن وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها. ورئيس المجلس هو رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة.

ويتكون المجلس الجمهوري من عدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة ينتخبهم مجلس الشورى ممن يرشحهم المجلس ويعد المرشح عضوا في المجلس بحصوله على أصوات الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس مجلس الشورى ويعين رئيس مجلس الشورى نتيجة الانتخابات^(٩).

أما الحكومة فهي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء بحسب الحاجة والمصلحة العامة ، ورئيس مجلس الوزراء يختار أعضاء وزارته بعد موافقة المجلس الجمهوري ويطلب الثقة لهم في ضوء برنامج يقدم به إلى مجلس الشورى. ولا يجوز للوزير في أثناء توليه الوزارة أن يلبي أية وظيفة عامة أخرى أو أن يزاوّل ولو بطريقة غير مباشرة مهنة حرة أو عملا تجاريا أو ماليا أو صناعيا.

وتمارس الحكومة الاختصاصات الآتية:-

- أ- توجيه أعمال الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة وتنسيقها ومراجعتها.
- ب- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وقواعد الضبط الإداري.
- ج- إعداد مشروعات القوانين والقرارات لتنظيم أجهزة الدولة.

(٧) المكتب القانوني لرئاسة المجلس الجمهوري ومجلس الوزراء، تشريعات الجمهورية العربية اليمنية (صنماء - ١٩٧٢م) ، ص ١٢ وما بعدها. وسوف نمرّ له بـ : المكتب القانوني.

(٨) ن م ، ص ١٤٠.

(٩) المكتب القانوني، ص ١٨. ولا يعمل الآن بالمجلس الجمهوري لكننا أشرنا إليه في معرض الحديث عن تطور وتحديث مؤسساتنا الدستورية بما فيها رئاسة الدولة.

- د- تعيين الموظفين وعزلهم.
- هـ- إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة.
- و- المحافظة على أموال الدولة ومصالحها.
- ز- الإشراف على تنظيم نظم النقد وإدارتها^(١).
- ح- عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة.
- لما الإدارة المحلية فقد تم بموجبها: تقسيم أراضي الجمهورية إلى وحدات إدارية يبين القانون عددها وتقسيماتها وحدودها، واختصاصات العاملين فيها. ويكون للوحدات الإدارية مجالس تمارس فيها شئون المنطقة بطريقة ديمقراطية على وفق القانون^(٢).
- وأكد الدستور ضرورة أن: تنشأ محكمة دستورية عليا تؤلف من عدد من العلماء الشرعيين وذوي الكفاءات العالية ينتخبهم مجلس الشورى ويرأسهم رئيس المجلس تبت بصورة نهائية في:
- أ- دستورية أي تعديل دستوري.
- ب- دستورية القوانين والقرارات.
- ج- محاكمة رئيس المجلس الجمهوري وأعضائه.
- د- التحقيق في شئون انتخابات أعضاء مجلس الشورى^(٣).
- ولم تغفل سياسة الحكومة اليمنية في تحديث الإدارة أهمية التخطيط فتقرر أن ينشأ جهاز مركزي للتخطيط يتبع رئاسة مجلس الوزراء يتولى مهمة تنسيق ميزانيات التنمية السنوية للوزارات والأجهزة الحكومية مع خطة التنمية الاقتصادية ومراقبة المشروعات والإمالية ومتابعة تنفيذها.
- ويتألف الجهاز من الإدارات العامة الآتية^(٤) :-
١. الإدارة العامة للتخطيط والإحصاء.
 ٢. الإدارة العامة لتقسيم المشروعات ومتابعة التنفيذ.
 ٣. الإدارة العامة للقروض والمساعدات الفنية والاقتصادية.
 ٤. الإدارة العامة للشئون المالية والإدارية.

(٣) قبل الثورة لم يكن هناك نظام نقدي ولم توجد عملة وطنية، وكانت العملة الموجودة هي: الريال الفضي "ماريا تريزا" وهي عملة نمساوية. وهناك عملة مساعدة هي "البقشة" وتقسم الريال إلى ٤٠ بقشة وقد نتج عن عدم وجود عملة وطنية سيطرة المقايضة على جزء كبير من النشاط الاقتصادي بعد الثورة وفي سنة ١٩٦٤م صدر القانون رقم (٦) والذي بموجبه أنشئت لجنة النقد اليمنية. وفي مرحلة لاحقة تم إنشاء البنك المركزي اليمني عام ١٩٧١م (المقطري، ثورة ٢٦ سبتمبر وتطور الاقتصاد اليمني بحث من كتاب ثورة ٢٦ سبتمبر، ص ٥٧).

(١) المكتب القانوني، ص ٢٢.

(٢) ن م، ص ٧٦ وما بعدها.

(٣) المكتب القانوني، ص ١١١.

وفضلاً عن الجهاز المركزي للتخطيط تم إيجاد لجنة عليا لشلون التنمية والتخطيط تختص بصياغة الأهداف التي تقرها الأجهزة الدستورية من أجل التنمية الاقتصادية وإقرار مشروعات الخطط التي توضع من قبل الجهاز المركزي للتخطيط^(٤).

ب- الجهاز الإداري الجديد^(٥)

بعد أن نجحت ثورة ١٩٦٢م بإنهاء النظام الملكي وتبديل النظام السياسي إلى نظام جمهوري وراث النظام الجديد للتركات الإدارية المتخلفة للنظام السابق. وهذا أمر طبيعي ومنطقي فرض عليه احتواء القديم ومسايرته لتشغيل الماكنة الإدارية للدولة من جهة والتخطيط لتطويره وتبديله حسب الحاجة من جهة أخرى.

وقد جوبهت الثورة بمحاولات كثيرة للقضاء عليها في مهدها تمثلت بحرب ضروس دامت ثماني سنوات من مؤيدي النظام الإمامي وبغايه، تدعمهم الكثير من الدول، والكثير من الأسلحة والأموال ؟ هذه السنوات العسيرة ألفت بظلالها على أوضاع الجهاز الإداري للدولة وصقلت على تأجيل محاولات تطويره وإصلاحه وتأخيرها.

ويتكون الجهاز الإداري للجمهورية العربية اليمنية من مستويات إدارية عدة يوضحها الشكل الآتي، هذا الشكل الذي يثبت كما يأتي:-

رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية يقف على رأس الجهاز الإداري للدولة، علماً أن هذا المركز " المنصب " قد مر بمراحل تاريخية أملتها ظروف سياسية وإدارية ومن أهمها الإعلان الدستوري الخاص: بتنظيم الأوضاع الدستورية للمرحلة الانتقالية الجديدة " في ظل مجلس القيادة بوصفه يمثل رئاسة الدولة ويتولى ممارسة جميع اختصاصات المجلس الجمهوري وصلاحياته كلها. ورئيس مجلس القيادة هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويتولى أعمال السيادة والاختصاصات المقررة لرئيس الدولة كافة^(٦).

رئيس مجلس الوزراء

وهو رئيس الحكومة والمسئول المباشر من الناحية الإدارية أمام رئاسة الجمهورية وتتبعه مجموعة من الأجهزة.

(٤) قرار جمهوري رقم (١) لسنة ١٩٧٢م (المكتب القانوني)، ص ١١٤.

(٥) للتوسع في هذا الموضوع راجع: الهمداني، التنمية الإدارية، ص ١٤٨ وما بعدها.

(٦) المطري، د. عبدالعزيز، ثورة ٢٦ سبتمبر وتطور الاقتصاد اليمني، ص ٥٢ وما بعدها.

بحث في: ثورة ٢٦ سبتمبر، الكتاب الثاني. الكليبي، صالح، التطور التاريخي للإدارة في اليمن، ص ١١ وما بعدها. بحث في: الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية - أوراق الندوة المنعقدة في صنعاء، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية (صنعاء - ص ٩٦).

(١) تشريعات الجمهورية العربية اليمنية، ملحق مج ٣، من ١/١٠/١٩٧٥م حتى ٣١/١٢/١٩٧٥م. وقد أصدر مجلس القيادة القرار رقم (١٢٨) لسنة ١٩٧٥م القاضي بإيجاد لجنة عليا، ولجان فرعية للتصحيح المالي والإداري. وتختص اللجنة بالاضطلاع بمهمات مراقبة مناحي التصحيح المالي والإداري ومتابعتها في المؤسسات ولجهزة الدولة كافة (تشريعات ج. ع. ي) مج ٣.

المؤسسات الحكومية

وهي الوحدات الإدارية التقليدية التي تتكون من الوزارات (يبلغ عددها حالياً _____ وزارة) فضلاً عن بعض "وزراء" الدولة".

المؤسسات العامة

وتساهم في تحقيق فروع مهمة من نشاطات الدولة ووظائفها وتنقسم هذه المؤسسات إلى :-

- مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي، يتعلق نشاطها بالقطاع التجاري والصناعي.
- مؤسسات ذات طابع خدمي، تقوم بتقديم خدمة عامة للمواطنين.
- مؤسسات ذات طابع تعليمي وثقافي، تقوم بتقديم خدمات تعليمية مثل الجامعات ومراكزها العلمية.

ويلاحظ على الجهاز الإداري وهيكلة التنظيمي وجود عدد كبير من المجالس الوزارية العليا، مثل: المجلس الأعلى للزراعة والتنمية الريفيّة المتكاملة، المجلس الأعلى للمياه، المجلس الأعلى للسليحة، هذه المجالس جميعها ترتبط برئاسة مجلس الوزراء. فتأخذ الكثير من وقته وجهده، الأمر الذي قد يؤثر سلباً في النشاط الأساسي لرئيس مجلس الوزراء. وربما يكون من الأصلح ربط هذه المجالس بنواب رئيس مجلس الوزراء أو بالوزارات المعنية القريبة من اختصاصاتها.

إن الإطلاع على اللائحة الداخلية لتنظيم عمل مجلس الوزراء وعلى اختصاصات رئيس الوزراء تسوغ ما اخترعناه من اقتراح^(١).

ولا يسعنا هنا إلا أن نثبت منجزات الثورة فسي التحديث والتطوير الإداري لمؤسسات الجمهورية اليمنية وإن كان هذا التطوير قد أكدته المصادر والمراجع الرسمية والتاريخية^(٢). لكننا نشير إلى أنه بعد الثورة: تم توسيع ميناء الحديدة وإصلاحه وإنشاء ميناء الصليف - كما تم إنشاء ثلاثة مطارات مدنية حديثة في كل من صنعاء - تعز - والحديدة - كما توسعت شبكات الهاتف فشملت العديد من المدن، بسّل معظمها بالتعاون مع الشركات الفرنسية وباشتراك اليمن بالشبكة الهاتفية الدولية أمكن الاتصال من أي منطقة في اليمن بأي بلد من بلدان العالم.

كما تطورت خدمات الكهرباء والماء ففي عام ١٩٧٥م تم إنشاء المؤسسة العامة اليمنية للكهرباء وقد وصلت الطاقة الكهربائية المولدة سنة ١٩٨٣م إلى ما يزيد عن ٣٥٥ م.ك.س في الساعة. أما في مجال الماء، فإن ما يحصل عليه السكان وبشكل منظم وحديث تزيد نسبتهم عن ٢٥% من سكان الجمهورية العربية اليمنية حسب إحصاء عام ١٩٨١م.

(١) قرار مجلس الوزراء رقم (٧٧) لسنة ١٩٩٣م بشأن اللائحة الداخلية لتنظيم عمل مجلس الوزراء.
(٢) راجع: الكليبي، التطور التاريخي للإدارة في اليمن، ص ٣٧ وما بعدها. بحث في كتاب الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية. المقطري، ثورة ٢٦ سبتمبر وتطور الاقتصاد اليمني، ص ٦٠ وما بعدها.

وقد ازداد الاهتمام بالعنصر البشري من خلال الاهتمام بالتطعيم وتنوعه بمختلف المراحل. ولم يقتصر الاهتمام بالتطعيم وكوادره فقط بل توسع إلى الاهتمام بالمستوى الصحي والمتمثل بفتح الكثير من المستشفيات والمراكز الصحية والمستوصفات وتبضع تلك زيادة هائلة في عدد الأطباء والصيادلة وأطباء الأسنان والمختبرات.

أما التطورات في المؤسسات الإدارية المالية ، فقد تمثل بإنشاء البنك المركزي اليمني عام ١٩٧١م. وإنشاء البنك اليمني للإئشاء والتصدير عام ١٩٦٢م. وقد وصل عدد البنوك عام ١٩٧٣م إلى ١١ بنكا في حين أن البنك اليمني وصلت فروعها إلى ٣٠ فرعا.

وفي الوقت الذي كانت ميزانية البنوك التجارية مجتمعة لا تزيد في ١٩٧١م عن ١٨٢ مليون ريال، وكانت ودائعها ١٣٠ مليون ريال وقروضها نحو ٨٩ مليون ريال، فقد وصلت في نهاية عام ١٩٨٣م إلى ٧٤٣٦ مليون ريال في حين بلغت مختلف الودائع في ذلك العام ٤٧٠٧ مليون ريال وقروضها ٢٨٨٥ مليون ريال.

لقد تسارعت الدول العربية وعلى رأسها الجمهورية العربية المتحدة لدعم الجمهورية العربية اليمنية بمختلف المساعدات خاصة في مجال القروض وقد اتخذت حكومة الكويت قرارا بإتفاق نصف مليون جنيه إسترليني في السنة للإعاش الاقتصادي والثقافي في اليمن، كما وافق وفد الكويت الذي زار صنعاء عام ١٩٦٣م على تقديم ما يزيد على ثلث المبالغ العالمة من المساعدات الاقتصادية لبناء المدارس اليمنية^(١).

لقد استمرت عملية التحديث والتطوير من عام ١٩٦٢م وحتى ١٩٧٢م في وسط ظروف في غاية الصعوبة والتعقيد ومع أن عملية التحديث بدأت بعد قيام الثورة مباشرة وتمثلت في إنشاء العديد من الأجهزة الإدارية وتحديد اختصاصاتها إلا أن النتائج لم تكن مرضية بالشكل الذي كان يأمله أولو الأمر يوم ذاك، بسبب إهمال مراعاة الأوضاع والشؤون الإدارية المحلية وعدم قدرة هذه الأجهزة على التكيف والاحتواء للأوضاع والشؤون الإدارية المحلية وعدم قدرة هذه الأجهزة على التكيف والاحتواء للأوضاع الجديدة، مع ندرة المباني والملاكات اللازمة لتسيير الأجهزة الإدارية الجديدة وبدلا من تحديث الأوضاع الإدارية وتقليدها القديمة وتطويرها وجدنا القديم يحتوي الحديث، وربما ساهم في توجيه هذا الواقع ما أكدته المؤتمر الإداري الأول الذي انعقد عام ١٩٧٠م حيث جاء في نص القرار الصادر عن المؤتمر: التشدد في محاربة الرشوة، والمصوبية، ومختلف أشكال الفساد الإداري في الإدارات والأجهزة الحكومية العامة والمختلطة ... وجاءت وثيقة القوات المسلحة لتؤكد على أهمية التخطيط لبناء الدولة الحديثة والجهاز الإداري^(٢).

(١) للتوسع في هذا الموضوع راجع: جلوبوفسكايا، سقوط النظام الملكي، ص ١٦٨. بحث في كتاب ثورة ٢٦ سبتمبر، الكتاب الثاني، ترجمة دةقائد محمد طربوش.

(٢) للكليبي، التطور التاريخي للإدارة في اليمن، ص ٤١.

٤- الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية ١٩٩٠م

ليس المطلوب هنا دراسة هيكل الجهاز الإداري للدولة اليمنية بل بالإشارة إلى هذا الهيكل بعد الوحدة المباركة ١٩٩٠م فأصبحت البلاد تسمى "الجمهورية اليمنية دولة عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة" وهي: وحدة لا تتجزأ ولا يجوز التنزّل عن أي جزء منها، والشعب اليمني جزء من الأمة العربية الإسلامية^(١)، كما بقيت "مدينة صنعاء هي عاصمة الجمهورية اليمنية"^(٢).

أ- تنظيم سلطات الدولة

- السلطة التشريعية "مجلس النواب":

يعد مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذي يقر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية^(٣).

- السلطة التنفيذية:

يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ويتم انتخابه على وفق الدستور، ويتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب في انتخابات تنافسية^(٤).

- مجلس الوزراء^(٥):

إن مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية، وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة.

وتتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ويؤلفون جميعاً مجلس الوزراء ويحدد القانون الأسس العامة لتنظيم الوزارات وأجهزة الدولة المختلفة^(٦).

(٣) للجمهورية اليمنية، وزارة الشؤون القانونية، دستور الجمهورية اليمنية، طبع في مؤسسة ١٤ أكتوبر للصحافة والنشر، ص ١.

(٤) ن م ، ص ٩٧. مادة (١٥٥) الباب الرابع.

(١) ن م ، ص ٣١.

(٢) ن م ، ص ٥٩ ، ص ٦١.

(٣) ن م ، ص ٧٨ وما بعدها.

* راجع أيضاً الجمهورية اليمنية اللجنة العليا للانتخابات، قانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٩٦م بشأن الانتخابات العامة.

(٤) دستور الجمهورية اليمنية، ص ٩٢، مادة (١٤٧) وللتوسع في هذا الموضوع يراجع: تطور التشريع والقضاء في الجمهورية العربية اليمنية، ص ٨٦.

- السلطة القضائية

والقضاء بموجب الدستور سلطة مستقلة قضائيا وماليا وإداريا والتبعية العامة هيئة من هيئات وتتولى المحاكم الفصل في مجموع المنازعات والجراسم، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

ويكون للقضاء مجلس أعلى ينظمه القانون ويبين اختصاصاته وطريقة ترشيح وتعيين أعضائه، أما المحكمة العليا للجمهورية فهي أعلى هيئة قضائية - وهي تمارس سلطة الفصل في الدعاوى والدفع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات^(٥).

- الأجهزة الإدارية المرتبطة برئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الأعلى للجهاز الإداري للدولة ويتبع رئيس الجمهورية مباشرة الأجهزة الآتية^(١):-

- اللجنة العليا لخطة التنمية.
- المجلس الاستشاري.
- مجلس القضاء الأعلى.
- المجلس الأعلى لإعادة تصير المناطق المتضررة من الزلزال.
- الاتحاد العام للمجالس المحلية والتطوير التعاوني.
- المجلس الأعلى للشباب والرياضة.
- مكتب رئاسة الجمهورية.
- الأمانة العامة للاتحاد العام للمقربين.
- المكتب القانوني للدولة.
- الهيئة العامة للأثار ودور الكتب.
- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

ب- الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة والحكومة

- الأجهزة التابعة مباشرة لمجلس الوزراء.
- وحدات الجهاز الإداري للدولة.
- المجالس المحلية، والتطوير التعاوني والوحدات الإدارية المحلية.
- المؤسسات العامة والشركات المختلطة.

وقد أخذت الحكومة بنظام التعدد الوظيفي طبقا لقانون ١٩٩٧م فتمنح بموظفي الدولة ويسري على الوزارات والمصالح والقضاء والمسلك الدبلوماسي والقنصلي والقوات المسلحة والأمن والشركات العامة والمختلطة والوحدات الإدارية المحلية في البلاد كافة.

(٥) ن م ، ص ٩٥ مادة (١٥١).

(١) الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية، ص ٤٤.

- الأجهزة التابعة لرئيس مجلس الوزراء^(٢)

- المجلس الأعلى للنقط والثروات المعدنية.
- المجلس الأعلى للزراعة والتنمية الريفية المتكاملة.
- المجلس الأعلى للمياه.
- المجلس الأعلى للخدمة المدنية.
- المجلس الأعلى للسياحة.
- مجلس إضاعة العاصمة وتحسينها.
- أمانة العاصمة.
- مكتب رئاسة الوزراء.
- الجهاز المركزي للتخطيط.

- وحدات الجهاز الإداري للدولة^(١)

ويقصد بها الوزارات والمصالح والأجهزة والهيئات العامة التي تنظمها ميزانية الجهاز الإداري للدولة. وتعد الوزارات والمصالح فروعاً من الدولة، وهي جزء من السلطة المركزية الإدارية وميزانياتها ضمن الميزانية العامة.

أما الهيئات العامة - وإن كان لها الاستقلال الذاتي مالياً وإدارياً ولرؤسائها سلطات الوزراء - ففيها شخصية اعتبارية مستقلة ولها مجلس إدارة يتولى شؤونها إلا أنها تدخل ضمن الميزانية العامة للدولة وتعد أحد فروعها ولا توجد أية ميزانيات ملحقة سوى ميزانية وزارة الأوقاف ومكتب التقاعد حسب الوضع الخاص لكل منهما.

- الوزارات التابعة لمجلس الوزراء

تشكل الوزارة " الحكومة " في اليمن على النحو الآتي:-

١. رئيس مجلس الوزراء.
٢. النائب لرئيس الوزراء.
٣. وزير الخارجية^(٢)
٤. وزير الخدمة المدنية والإصلاح الزراعي.
٥. وزير التخطيط والتنمية.
٦. وزير النقط والثروات المعدنية.
٧. وزير الشؤون القانونية وشؤون مجلس النواب.
٨. وزير العدل.
٩. وزير التأمينات.
١٠. وزير المواصلاات.

(٢) الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية، ص ٤٥.

(١) ن م ، ص ٤٦ وما بعدها.

(٢) لخصر المقارنة راجع: المنشورات الصادرة عن وزارة العدل والخدمة المدنية للفترة ٧٢-١٩٩٧ م ، جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.

١١. وزير الإدارة المحلية.
١٢. وزير المالية.
١٣. وزير الثروة السمكية.
١٤. وزير النقل.
١٥. وزير الداخلية.
١٦. وزير الترميم والتجارة.
١٧. وزير الإعلام.
١٨. وزير الشباب والرياضة.
١٩. وزير الكهرباء والمياه.
٢٠. وزير الزراعة والموارد المائية.
٢١. وزير الصناعة.
٢٢. وزير الثقافة والسياحة.
٢٣. وزير الإنشاءات والإسكان والتخطيط الحضري.
٢٤. وزير الدفاع.
٢٥. وزير شئون المقربين.
٢٦. وزير العمل^(١) والتدريب المهني.
٢٧. وزير الصحة العامة.
٢٨. وزير الأوقاف والإرشاد.
٢٩. وزير التربية والتعليم.
٣٠. وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء^(٢).

(١) للتوسع في هذا المجال راجع: منظمة العمل العربية، النشرة التشريعية، قانون العمل رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م في الجمهورية اليمنية. الحد ٣١ سنة ١٩٩٦م.

(٢) التوثيق، الحد المأثور، سنة ١٩٩٧م، ص ١٤٣ (صنماء - ١٩٩٧م).

الفصل الثالث

التنمية في اليمن

(١٩٦٣ - ١٩٩٠ م)

١- مفهوم التنمية^(١)

يمثل جوهر التنمية في تحرير القوى المنتجة وتعبئتها، وإزالة العوائق والتبعية للخارج، وزيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني. إن ما نقصده بالتنمية: زيادة سيطرة المجتمع على موارده المادية والبشرية واستخدامها استخداماً رشيداً بتحقيق معدل مرتفع نسبياً من الاستثمارات الاقتصادية مما يؤدي إلى التغير الهيكلي والتي تتطلب التخطيط الواعي والإرادي، وإجراء تحولات جذرية متكاملة في البنى الاجتماعية والثقافية والاقتصادية واستخدام طاقاته على الوجه الأمثل.

وإذا كان النمو يتجه نحو حركة النظام الاقتصادي الذي يسير على وفق آليات السوق العفوية، نتجه التنمية نحو حركة النظام الاقتصادي الذي يسير على وفق خطط توضع من قبل الدولة. إنها التطور الحضاري الشامل للمجتمع من خلال تحقيق التفاعل السوي بين المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والفكرية، إنها منظومة متكاملة من التدابير الهادفة إلى بناء آلية اقتصادية تضمن تحقيق زيادة حقيقية متنامية في الناتج الإجمالي ورفع مستمر لدخل الفرد كما تضمن تحقيق توزيع عادل لهذا الناتج بين طبقات المجتمع.

٢- أهمية التنمية لليمن

كانت الأوضاع الاقتصادية في شمال الوطن وجنوبه في مطلع السبعينات - وقبلها - تتصف بسمات التخلف الاقتصادي نفسها وتعاين من المعوقات والصعوبات والاختناقات نفسها. فلم تكن هناك قاعدة اقتصادية أو خدمية ولم يكن هناك سبيل لإقامة اقتصاد وطني ينهض ببناء الدولة الجديدة، إلا من خلال اتباع الأسلوب العلمي في التخطيط الاقتصادي وبناء الأطر الإدارية والمؤسسية تلبية للضرورات التي توجبها الحاجة إلى التنمية^(٢).

هذا من جهة ومن جهة ثانية كان على اليمن بعد الاستقلال وبعد استكمال بنسب مؤسسات الدولة أن تقوم بدور أكثر إتصاعاً وشمولاً لتلبية حاجات المجتمع المادية والروحية المتزايدة والمتغيرة بحكم منطق التطور الذي طرأ على حياة الناس لهذا

(١) راجع مختلف التعريفات في: بركات، د. عبدالله حسين، مصادر تمويل خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الجمهورية العربية اليمنية، ص ٢٢. الهدائي، التنمية الإدارية، ص ١٨. ظافر، محمد سعيد، التنمية في اليمن، بحث في: دراسات في الاقتصاد اليمني، ص ٥ (صنعاء - ١٩٩٦ م)، ط ١.

(٢) عن التنمية في الجنوب يمكن مراجعة: ظافر، التنمية في اليمن، ص ٩. كذلك: أكثر، ميلين، جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (لندن - ١٩٨٥ م)، ص ١٨٣ وما بعدها. ترجمة بشير محمد خان وقد وضع المؤلف، اليمن الجنوبي " كحد أقصى للبلدان في العالم ".
الحبشي، اليمن الجنوبي، ص ١٦١ وما بعدها.

وجنت الدولة خلال مسيرتها الحافلة، بالصعاب والمضيق أمام مستحققات التنمية وبتجاه تعدد النشاطات وإسراع نطاقها لتشمل مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إن استحقاقات التنمية للمجتمع اليمني، أضادت أعباء ضخمة إلى التزامات الدولة وواجباتها تجاه المجتمع وإذ قررت هذه الدولة النهوض بتلك الأعباء وجدت الحاجة الماسة والضرورية لإيجاد جهاز إداري منظم على أسس علمية قادرة على النهوض بأعباء التنمية والتكيف مع متطلبات الحياة الاقتصادية المتطورة.

ومن هذا المنطلق اعتمدت حكومت البلدان النامية ومنها الجمهورية العربية اليمنية، التنمية الاقتصادية والاجتماعية أسلوباً ومنهجاً لنظامها الاقتصادي مستجيبة بدرجات متفاوتة لمتطلبات المرحلة الجديدة من خلال تنظيم جهودها واستعدادها بأسلوب مخطط لتحويل إدارتها التقليدية العامة إلى إدارة فاعلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والمتوازنة.

ولأجل تحقيق هذا الغرض أقدمت على تحديث جهازها الإداري وتطويره بوصفه الأداة الفاعلة والمكنة من تحقيق التنمية لكن الحكومات اليمنية على اختلافها قد واجهت مجموعة متنوعة ومختلفة من الصعوبات والمشكلات لقد تكلمت التنمية بضعة خطوات في بنات مختلفة وتفاعلت مع الكثير من المتغيرات التي تصاحب عملية التنمية في هذه البنات.

إن أجهزة الإدارة الحكومية المركزية منها والمحلية ومختلف منظماتها الإدارية العامة تشكل الأساس المادي والبشري والقانوني الذي تعمدته الدولة في ترجمة سياستها القومية الإنمائية بشكل مخطط ومبرمج بهدف " في الأساس إلى التوجه إلى الأكثرية المحرومة والمفاداة للسلطة ^(١) " يهدف حياة الناس ومعاشهم ومستقبلهم ونماء قدراتهم ^(٢).

إن إتجاز أهداف التنمية على اختلافها لا يمكن أن يكون مطلباً واقعياً بدون رفع مستوى كفاءة الجهاز الإداري في الجمهورية اليمنية وتحقيق فاعليته لكونه المسئول عن إدارة التنمية في ظروف التغيير المستمر بما يتلاءم مع مقتضيات النمو والتطور، أو بمعنى آخر يجب أن يكون الجهاز الإداري موضوع التنمية الإدارية وإلا فسيفي أسير التخلف وعجزاً عن إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لقد خطط ثورة ٢٦ سبتمبر خطوات أساسية نحو بناء الدولة الحديثة وعلى مدى السنوات القلائل من عمر الثورة، عاصر الدولة تحولات عميقة تناولت مناحي الحياة كافة والتي عكست أثرها على أوضاع الجهاز الإداري وقصوره في مسيرة طموح الثورة وخطتها في التحديث والتمه.

(١) ظافر، محمد سعيد، التنمية في اليمن، ص ٩ بحث من: دراسات في الاقتصاد اليمني.

(٢) باجمال، الأستاذ عبدالقادر، المؤثر الاقتصادي بين الثابت والمتغير، ص ٤: بحث في: دراسات في الاقتصاد اليمني.

إن أسباب قصور الهيكل الإداري عديدة ومتنوعة ومتشابكة وهي في جوهرها ترجع إلى عدم قابلية هذه الهيكل وقدرتها على استيعاب ظروف التنمية وتهنيئتها فمع كل الآمال في تحقيق التقدم وقهر التخلف تجد الإدارة نفسها عجززة في اليمن وفي الدول النامية كلها عن مواجهة متطلبات التحديث " وحماية استمرار التنمية وتحقيق التوظيف الأمثل للموارد ^(١).

من هنا يجب التركيز على الإدارة لما لها من تأثير مباشر في مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعلى الدول النامية ومنها اليمن الاهتمام اللازم لمصالحات التنمية الإدارية حتى تكون الإدارة قادرة على تحويل برامجها وخططها وأهداف التنمية إلى حقائق واقعية، تعيشها البلاد على الأرض لا مجرد أحلام وتمنيات وشعارات ^(٢).

٣- التنمية الإدارية

لقد أن أوضح أن التنمية الإدارية ليست هدفا في حد ذاتها بل حلقة مستمرة عملياتها ضرورت تحقيق أبعاد التنمية الأخرى: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لأنها أبعاد مترابطة فيما بينها ترابطا وثيقا، ويتطلب تحقيق أي منها تحقيق الأبعاد الأخرى من أجل تحقيق التنمية الشاملة.

ابتداءً أذكر أن مفهوم التنمية الإدارية من المفاهيم المستحدثة في الإدارة العلمية حيث تتشامع تطور وظيفة الدولة وتعظم نور الإدارة العلمية وتداخل وارتباط الإدارة الخاصة بها في مختلف المجتمعات. وترجع جذور التنمية الإدارية إلى حركة الإصلاح الإداري التي ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل هذا القرن، حيث دعت أجهزة الإدارة العلمية إلى تحقيق الكفاءة في الأداء، والاقتصاد في الإنفاق. غير أن التنمية الإدارية لم تظهر كحركة فكرية واقتصادية ذات مضامين عملية واتجاهات فلسفية إلا في مطلع الستينات.

ويعود الفضل في ذلك إلى رواد الإدارة العلمية المقارنة وعلى رأسهم فريد رجز F. Riggs ، وهيدي Heady و لابلو Lapalompard وآخرون غيرهم ممن ساهموا في تنظيم حركة " جماعة الإدارة المقارنة " Comparative and ministration Group . ويمكن أن نلخص تعريفات التنمية الإدارية كلها بكونها : جملة من الجهود والتدابير الواعية، المخططة والمبرمجة التي تتضح معالمها من خلال نشاط المؤسسات الإدارية إلى تنمية هادفة للقرات المسؤولين ومهاراتهم: تخطيط هذا النشاط وتنظيمه وقيادته وتوجيهه ومتابعة تنفيذه ومراقبته وتقويم نتائجه وترشيده باستمرار استجابة

^(١) الجمهورية اليمنية، رئاسة مجلس الوزراء، برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري المقدم من مجلس النواب، ص ١٤٥. موضوع: التنمية الملائمة بيننا. طبع بمطابع دائرة الصحافة والطباعة والنشر.

^(٢) الهدفتي، التنمية الإدارية، ص ١٠ وما بعدها.

لمتطلبات التنمية الشاملة وحاجاتها في مختلف ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(١).

خصائص التنمية الإدارية^(٢)

يتسم مفهوم " التنمية الإدارية " بخصائص عديدة منها:-

«الخاصية» الرسمية

ويقصد بها الإطار القانوني والتنظيمي الذي تجري فيه جهود التنمية الإدارية فيكسبها الشرعية الضرورية. إن هذا النمط من التنمية بحاجة إلى قرارات تصدرها الحكومة، وتنفذها. لأن الحكومة ومؤسساتها وقوانينها هي الوعاء والمجال الحيوي لتطبيق التنمية الإدارية ، ولابد من أجهزة رسمية متخصصة تتولى وضع الأهداف والخطط الرامية إلى تطبيقها، ولكون التنمية عملية ديناميكية مستمرة وطويلة الأجل فهي بحاجة إلى مناخ يتسم بالاستقرار السياسي، يجعل من نجاح هذه التنمية أمرا ممكنا فضلا عن الاستقرار لابد من استقرار السياسات العامة للدولة.

«الشمولية»

والشمولية من أهم خصائص التنمية الإدارية لكونها تشمل جميع جوانب التنظيم المؤثرة على فاعلية الجهاز الإداري. فعنصر التنمية الإدارية عناصر متكاملة ومتسندة ولا يكفي الاهتمام بعنصر دون عنصر آخر.

«الاستمرارية»

إن التنمية الإدارية لابد لها كي تستكمل مقومات نجاحها من الاستمرار خاصة في الدول النامية^(٣) ومنها اليمن ذلك لأن الحاجة إلى هذه التنمية هي حاجة موضوعية ومستمرة لكثرة أعباء الدولة في هذا الميدان أولا ولحاجات الناس المتراكمة والمتزايدة إلى الخدمات ثانيا، فلابد أن من رفع كفاءة الأجهزة الإدارية وفعاليتها، بوصفها وسيل لتففيذ خطط الدولة التنموية. ولا تنسى أن التنمية الإدارية بحاجة مستمرة إلى التطور التكنولوجي ومنجزاته، حاجة تتسم بالاستمرار لأن التطور التكنولوجي بدوره عملية مستمرة.

«التوازن» والاتصال

إن التنمية الإدارية تشمل جميع عناصر العمل الإداري ولهذا تتطلب التوازن والاتصال في أداء نشاطاتها المختلفة ككل منظم ومتماصك البنية بحيث تشكل سلسلة مترابطة ومتناسكة منسجمة، وقوية الحفلات وتتلاءم مع المعطيات الاجتماعية والاقتصادية للدولة.

(١) الهمداني، التنمية الإدارية، ص ٢١ وما بعدها. غفر، التنمية في اليمن، ص ٦ " فلي مفهوم التنمية وتطور الفكر التنموي ".

(٢) الهمداني، ص ٣٦، غفر، ص ٧ وما بعدها.

(٣) في حوار بين كوسيجين وهيك، ذكر الأول: أن صعوبات التنمية لا تقتصر على الدول الصغيرة الزامية، أن الدول الكبيرة أيضا لديها صعوبات، ولابد أن نجد الوسائل التي تغلب بها على صعوباتها (هيك، محمد حسين، ١٩٦٧م، الانفجار ط١ (القاهرة - ١٩٩٠م) ص ٨٢.

• الموضوع

لأن الغرض لا يخدمنا في تحقيق أهداف التنمية الإدارية بالمعنى الناجحة، ولهذا يجب أن نتصف بالوضوح فيما يتعلق بالمناحي الآتية: وضوح الأهداف ووضوح الخطة، والوضوح في تحديد المطلات والمسؤوليات ووضوح في المعايير التي تستخدم في تقييم نتائج جهود الأجهزة الإدارية المختصة.

إن الوضوح شامل بدوره لما يصدر من قرارات وما يوزع من مسؤوليات وما تتبناه الجهات المسؤولة من مسؤوليات.

٤- التجارب اليمنية في التنمية^(١)

لقد درس بعض الزملاء التجارب اليمنية في التنمية دراسة مستفيضة بما فيها تجارب التنمية في اليمن الجنوبي^(٢) نذكر منها: دراسة الدكتور عبدالله حسين بركات، مصادر تمويل خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الجمهورية العربية اليمنية (٩٩١ صفحة) وهي من الدراسات المستوعبة لموضوعها والتي اعتمدت الوثائق والإحصاءات منها تسير عليه. أما دراسة د. عبدالهادي حسين الهمداني، فقد اقتضت على موضوع: التنمية الإدارية، دراسة نظرية وتطبيقية (٣٢٧ صفحة) أشار فيها إلى التنمية الإدارية قبل ثورة ٢٦ سبتمبر وبعدها. ولا يمكن للباحث أن يغفل دراسات رصينة حول موضوع التنمية في اليمن احتوتها "بحوث وأنبياث المؤتمر الاقتصادي اليمني" وقد صدرت تحت عنوان: دراسات في الاقتصاد اليمني، تحرير د. أحمد علي البشاري. منها بحث الأستاذ محمد سعيد ظافر عن التنمية في اليمن، تقويم التجربة وخيارات المستقبل. والاستراتيجية الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن للدكتور حسين أحمد الحسني. وأهمية الدور الرقابي في التنمية الاقتصادية (الحالة اليمنية) للأستاذ أحمد محمد الأرياتي. والميلاد الوطنية المعلوماتية في الجمهورية اليمنية وأثرها على التنمية للدكتور أحمد مهدي فضيل وأخيرا درست التنمية في محاضراتنا فأخذنا نموذج التنمية في الفكر الكنزي ونموذج التنمية في الفكر الماركسي^(٣).

إن الدارس لهذه الدراسات والبحوث الرصينة عن التنمية في اليمن إنما يخرج بنتيجة مهمة ألا وهي: عمق التخلف الاقتصادي في اليمن، الذي لا يمكن قياسه إلا بمقياس العصر التاريخي وتركياته على الاقتصاد ابتداء من حكم الإمام، والحكم العثماني وما تلاه من نفوذ بريطاني وتحكم سوفياتي، سلسلة طويلة من مراحل الحكم الأجنبي جعلت عملية التنمية المعاصرة في غاية الصعوبة والتعقيد على الحكم الوطني في تاريخ اليمن المعاصر والموحد.

(١) لا أريد في هذه الصفحات أن أثبت مبادئ التنمية وتجاربها كلها في اليمن فهذه المسألة خارجة على نطاق هذه الكتاب، إن الذي أريد أن أعطيه للطلاب بعض الخطوط العامة، في اللوحة الكبيرة في التجربة اليمنية في التنمية.

(٢) الجيش، اليمن الجنوبي، ص ٤٦٤ الفصل الثامن عشر، برامج التنمية.

(٣) محاضرات في الإدارة العامة، دراسات مقارنة، ص ٩٠.

ويمثل البرنامج الإنمائي والخطة الخمسية الأولى (١٩٧٦-١٩٨١م) بداية الاتجاه نحو التخطيط الاقتصادي في الجمهورية العربية اليمنية وكان في واقع الحال محاولة تمهيدية على طريق التنمية. مع هذا فقد أولت الخطة مسألة تنمية القوى البشرية عناية كبيرة على أساس أنها من أهم عناصر المراحل في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد أعطت هذه الخطة مؤشرا. إن الكفاءات والملاكات البشرية المؤهلة كانت تمثل الجانب الأضعف في عملية التنمية، إذا بدأت الدولة بتنفيذ الخطة الخمسية وهي تعني نقصا كبيرا في الكفاءات البشرية، وخاصة من جملة المؤهلات العليا، فطبقت للخطة في عام ١٩٧٥م بلغ عدد العاملين في الجهاز الحكومي من حملة المؤهلات الجامعية (١٩١) عاملا يمثلون ٣.٣% أما عدد المؤهلات المتوسطة فبلغ ١٤٥٠ مستغلا يمثلون ٤٩% من إجمالي العاملين بالجهاز الحكومي^(١).

أما فيما يتعلق بالتنمية الإدارية في الخطة الخمسية الثانية (١٩٨١-١٩٨٦م) فقد وضعت بعض الأهداف والاستراتيجيات فيما يتعلق بوحدة الجهاز الإداري تتلخص بدعم الإدارة الحكومية وتطويرها بطريقة علمية وتنمية كوادرها، وهيكلتها التنظيمية. أما فيما يتعلق بالقوى العاملة فقد وضعت الخطة لغرض الوصول إلى الاستخدام المنتج والمجزي لكامل قوى العمل اليمنية مع إنشاء هيئة عامة للتدريب المهني والحد من اعتماد القوى العاملة غير اليمنية فضلا عن استخدام المساعدات لغرض التعليم، والتدريب على المهارات والتخصصات المطلوبة^(٢).

وقد استقرت في البلاد خلال سنوات الخطة الخمسية الثانية (٨١-٨٦م) تطورات مهمة في مجال وحدات الجهاز الإداري وفي مجال القوى العاملة فقد أنجزت وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري النشاطات الآتية:-

١. إعداد الدليل التنظيمي للجهاز الإداري وطبعه.
٢. تبسيط إجراءات العمل وإعداد آلية إدارية للدوائر المهمة مثل الأحوال المدنية.
٣. إعداد مشروع الأحكام لتوصيف الوظائف وترتيبها بالأجهزة الحكومية المختلفة.
٤. إعداد الجدول الوظيفي في ٣٣ وحدة من وحدات الجهاز الإداري للدولة، وترتيب الوظائف في ٣٥ وحدة أخرى تمهيدا لتسكين الموظفين على الوظائف المعتمدة.
٥. ومن خلال تحليل أوضاع الجهاز الإداري في ظل الخطة الخمسية المذكورة تبين النقص الواضح في كوادر وظائف الإدارة العليا، وإن المعروض منها أقل من متطلبات الجهاز الإداري خاصة في مهن التدريس في الجامعات والمهنة الطبية،

(١) الهدائي، التنمية الإدارية، ص ١٥٥.

(٢) ن م ، ص ١٥٦ وقرانه بد : الحسني، د. حسين أحمد، الاستراتيجية الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن، ص ٥١، وهو يتحدث عن تنسيق الموارد البشرية. بحث في: دراسات في الاقتصاد اليمني. وللتوسع في موضوع لقوى العاملة راجع: مطن، محمد علي، عشر سنوات على صدور قانون العمل الأساسي، ص ٣ مجلة العمل العدد الثاني، سنة ١٩٨٨م. النشرة التشريعية، رقم (٣١) قانون العمل رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م في الجمهورية اليمنية (القاهرة - ١٩٩٦م) وقد شرحه أ.د. محمد عبدالقادر الحاج، شرح قانون العمل اليمني الجديد رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م (صنعاء - ١٩٩٥م).

والهندسية، الأمر الذي جعل اعتماد القوى البشرية في هذه الاختصاصات، أمر لا مفر منه^(١).

ولابد من التأكيد وقد سبق أن لمحت لذلك أن هذه الإدارات لا تنجبه إلى دراسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن، حيث تنبعت الخطط في المحافظات من السبعينيات في البرنامج الإنمائي الثلاثي، والخططة الخمسية الأولى ١٩٧٦-١٩٨١م والثانية ١٩٨٢-١٩٨٦م والثالثة من ١٩٨٧-١٩٩١م. وبعد تحقيق الوحدة اليمنية في ٢٢ مايو ١٩٩٠م جرى تنفيذ البرامج السنوية في كل عام ١٩٩١-١٩٩٤م^(٢).

إن دراسة هذا الموضوع بتفاصيله وتشعباته كلها احتوته أطروحة د. عبدالله حسين بركات والذي أستعرض فيها مجهودات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجمهورية اليمنية، في المجالات كافة، المجال المالي، والنقدي، والتخطيط والإدارة، ودور الانخار في الجمهورية العربية اليمنية وعلاقته ببعض المؤشرات، وهذا الفصل من أروع الفصول التي كتبت في هذا المرجع. فضلا عن الفصل الثاني الخاص بتمويل التنمية^(٣).

والتنمية سواء اتجهت لتجاها إداريا لم اقتصاديا أم اجتماعيا لابد لها، أن ترتكز إلى قاعدة معلوماتية منظمّة ومبرمجة لخدمة خطط التنمية في البلد إن هذه السياسة "من المتطلبات الضرورية لتطور المجتمع اليمني التنموي والاجتماعي والعلمي" فهذا العصر هو عصر "ثورة المعلومات" ويؤرخ له منذ منتصف القرن الحالي (١٩٦٠م) وهو تاريخ ظهور الحاسب وتطور تقنية الاتصالات^(٤).

ومع أن الكثير من الدراسات التنموية عن اليمن تؤكد دور قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إلا أن الجهاز لا يمكن أن يؤدي دوره الفاعل دون توفير المعلومات الكافية له "من الوثائق والمستندات والقرود والسجلات والإجراءات المتبعة في أداء الوظائف والأعمال سواء أُنقلت أصلا مالية أم رقابية"^(٥).

ولابد من كلمة ختامية تشير إلى أن سعة الدائرة التنموية في اليمن تجعل التنمية الإدارية تتشعب في عملياتها الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية وهي بذلك ترتبط ارتباطا منطقيا وظيفيا بالتخطيط القومي الشامل ذلك أن التخطيط القومي الشامل، والتنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية إنما يهدفان إلى إحداث التغيير في صوره المختلفة هذا التغيير إنما يتم عن طريق النظرة المستقبلية والتنبؤ ووضع الخطط أولا وعن طريق ترجمة هذه الخطط إلى واقع ثانيا.

(١) الهداني، التنمية الإدارية، ص ١٥٨. المخلافي، د. عبدالمجيد، التخلّف الإداري في الجمهورية اليمنية، ص ٨٦.

(٢) الحسني، الاستراتيجية الشاملة، ص ٥٦ (دراسات في الاقتصاد اليمني).

(٣) مصادر تمويل خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ص ١٩٤، ص ٣٤١.

(٤) فضيل، د. أحمد مهدي، السياسة الوطنية المعلوماتية في الجمهورية اليمنية وأثرها على التنمية، ص ٨٣ وما بعدها.

(٥) الأرياتي، الأستاذ أحمد محمد، أهمية الدور الرقابية في للتنمية الاقتصادية (الحالة اليمنية)، ص ٦٩. (دراسات في الاقتصاد اليمني).

وواقع التنمية خاصة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي يؤثر نحو ضرورة إيجاد " المواد الأساسية " ^(١) للتنمية بما فيها تشجيع الاستثمار، وخلق ظروف وحوافز لوجوده واستمراره.

هذا الهدف كان من جملة أهداف صدور قانون الاستثمار الذي أكد " ضرورة تشجيع استثمارات رؤوس الأموال اليمنية والعربية والأجنبية وتنظيمها الخاضعة لأحكام هذا القانون في إطار السياسة العامة للدولة، وأهداف الخطة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وأولوياتها " ^(٢).

^(١) راجع الدراسة المستوعبة، لهذا الموضوع في: د. بركات مصادر تمويل خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الجمهورية العربية اليمنية، الباب الأول، ص ٩٨٤ تمويل التنمية في الجمهورية العربية اليمنية.

^(٢) الجمهورية اليمنية " الهيئة العامة للاستثمار، قطاع الترويج " قانون الاستثمار رقم (٣٣) لعام ١٩٩١م (تعديلاته، ص ١) ، (صنماء - لا تريخ للطبعة).

الفصل الرابع

الإدارة المحلية في اليمن

(١٩٦٤ - ١٩٩٧م)

١- مفهوم الإدارة المحلية ودلالاته

نعني بـ " الإدارة المحلية " توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية مما يسهل على الأجهزة المحلية من إدارة مرافقها في النطاق المرسوم لها قانونا، وقيل أن الإدارة المحلية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في " العاصمة " وهيئات محلية منتخبة تباشر الحكم في اختصاصاتها ولكن تحت إشراف الحكومة ورقابتها. فالسلطة المركزية في (العاصمة) تقوم بإسناد جزء من الوظائف الإدارية إلى هيئات محلية، في تعز أو حضرموت مثلا تتولى تسيير شؤونها في حدود نطاق المحافظة أي في حدود محلية، وليست قومية تشمل إقليم الدولة كله.

فهذا النظام، نظم الإدارة المحلية بوجب توزيع الوظائف الإدارية للدولة بين الأجهزة الإدارية في (العاصمة) والأجهزة الإدارية في المحافظات. وهذا التوزيع وإن شئت فسمه التقسيم، إنما يتم بموجب القانون، فالقانون وحده وما يتبعه من قرارات هو الذي يحدد بالضبط الوظائف الإدارية التي تدخل في اختصاصات الأجهزة المحلية. وعادة ما تحتفظ الأجهزة المركزية في العاصمة بإدارة المؤسسات والمرافق ذات الطابع القومي في البلاد، وتترك الهيئات والمؤسسات المحلية لإدارة الأجهزة المحلية ذات الطابع المحلي المحدود. وهذا هو التعليل والمسوغ الصحيح لتسمية " الإدارة المحلية " فالدولة هنا، تتجه نحو الإدارة اللامركزية وهذا المصطلح من ضمن دلالات مصطلح " الإدارة المحلية " (١) فمأذا نعني بمصطلح.

• الإدارة اللامركزية

نعني به أن يتم إدارة شؤون المؤسسات والأجهزة الحكومية بشكل لا مركزي، وهذا يعني استقلال الوحدات الإدارية في مزاوله اختصاصاتها بعيدا عن هيمنة السلطة المركزية أو الخضوع لها.

فالهيئات المحلية، هي أشخاص اعتبارية لها استقلالها المالي والإداري ولها مجالسها المنتخبة التي تتولى إدارة شئونها وذمة مالية مستقلة عن ذمة الحكومة المركزية. فضلا عن أنها لها اختصاصات أصيلة خولها المشرع.

ومن ثم فإن الهيئات المحلية تستقل بنشاطها الإداري وموظفيها المحليين وميزانياتها المالية. ويطلق بعضهم على الإدارة اللامركزية، مصطلح "اللامركزية

(١) الخلاقي، مفاهيم ومصطلحات، ص ٧ وما بعدها. مجلة الثوابت. حسين، حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة (الجزائر - ١٩٨٢م) ط ١، ص ٢٤، ١٦. طلبة، د. عبدالله، مبادئ القانون الإداري، ج ١ (دمشق - ١٩٩٥م)، ص ٢٣٩.

المحلية^(١) وهم يضعون بعض الفروقات بينها وبين الإدارة المحلية، والحكم المحلي فماد طبيعية هذين المصطلحين وما علاقتها بالإدارة المحلية.

٢- الإدارة المحلية والحكم المحلي

يميل بعضهم وأنا أميل لهذا الميل، إلى القول إن اصطلاح الحكم المحلي، والإدارة المحلية مترادفان لمعنى واحد، والمسألة لا تدعو في نظرهم أن تكون مجرد ترادف في الاصطلاح لمعنى واحد.

بينما يذهب آخرون أن الحكم المحلي، يتحقق في الدولة البسيطة عندما يتم نقل بعض سلطات التشريع إلى المجالس المحلية بحيث يصبح لهذه الوحدات دور في صنع السياسات العامة المحلية. أما الإدارة المحلية فيقتصر دورها على السلطات التنفيذية. ويركز هؤلاء وجهة نظرهم في القول: بأن الحكم^(٢) المحلي " يعكس التوسع في اللامركزية السياسية، أما الإدارة المحلية فهي اللامركزية ذات طابع إداري"^(٣).

لقد أسهب الزميل د. المخلافي في دراسة النظرية عن الفروقات بين هذه المصطلحات، ودراسته، رصينة لكن الذي فاتته أنه في إطار الإدارة المحلية ليست العبرة في النصوص حتى في الدستور ليست العبرة في نصوصها، العبرة في النية والتصميم والمتابعة لتحويل المصطلح إلى واقع حي من الحكم في الوحدات الإدارية، ولو كانت العبرة في الألفاظ لكانت شعوب العالم الثالث من أكثر شعوب العالم في رحاب الديمقراطية. وحقوق الإنسان، بينما واقع الحال يشير إلى واقع آخر، وأنا لا أكره أهمية تحديد مفهوم المصطلح، ولكن هذا التحديد لا يكون إلا على أرض الواقع، فواقع الحكم المحلي، ودستوريته والقوى المؤثرة في أرض الواقع هي التي ستحدد مدى قوة أرضية التطبيق الفعلي له وسعتها، بحيث يصعب على السلطات المحلية أو المركزية مجابته والابتعاد عن روح التطبيق ولفظه! وهذا الرأي هو الذي يفسر اختلاف جوهر " الحكم المحلي" أو " الإدارة المحلية " بين دولة وأخرى بل اختلافها في الدولة الواحدة في ظل أنظمة حكم مختلفة، تعاقبت في ظروف سياسية معقدة، وأستشهد هنا بقول طربوش^(٤): " تكاد تكون السمة العامة للأحكام الدستورية اليمنية بهذا الشأن تغاير المصطلحات إلى درجة أنه لم يوجد مصطلح موحد في تاريخ التشريع الدستوري اليمني منذ صدور الميثاق الوطني المقدس سنة ٤٨ وحتى صدور دستور ١٩٩٠م لقد حاول المشرع الخروج باليمن من الحكم المطلق منذ أكثر من تشريع دستوري تغايرت مصطلحاتها بشأن الوحدات المحلية ".

(١) المخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، ص ٤٨.

(٢) يرى البعض أن الحكم المحلي شكل من أشكال اللامركزية السياسية، بينما الإدارة المحلية شكل من أشكال اللامركزية الإدارية (المخلافي، الإدارة المحلية، ص ٥٦).

(٣) ن م ، ص ٥٦.

(٤) الإدارة المحلية في إطار الدستور والقوانين النافذة في الجمهورية اليمنية، ص ١٤٨ بحث في كتاب: مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية.

لماذا ؟ لأن المصطلح لم يأخذ حقه في التطبيق، المصطلح يأخذ مفهومه ويكتمل نضجه ودلالته بالتطبيق، وكلما ازداد عمره التطبيقي كلما اتضحت المفاهيم بشكل واضح ! ولهذا لا تستغرب ونحن ندرس " الإدارة المحلية " باتجاه البوصلة نحو التجربة الفرنسية والإكليرية فهناك تجد عبق التجربة وعمرها ! .

أ- التجربة الفرنسية منذ سنة ١٧٨٩م في الحكم المحلي

إن الاهتمام بدراسة نظم الإدارة المحلية في فرنسا يرجع إلى أن هذا النظام يشكل أحد الأنماط الأساسية في نظم الإدارة المحلية في العالم، لما يتميز به من خصائص تجعله منفردا عن غيره من النظم المحلية المعروفة وتعدّه من جهة أخرى المصدر الأصيل الذي تأثرت به أنظمة محلية أخرى.

ومع اختلاف الأساليب والطرائق التي نفذ منها هذا النظام إلى الدول المختلفة إلا أن النتيجة كانت واحدة ألا وهي تأثر هذه الدول بالنظام المحلي الفرنسي بصورة أو بآخرى. وتنقسم الجمهورية الفرنسية لأغراض الإدارة المحلية إلى وحدتين أساسيتين هما:-

١- المحافظات. ٢ - البلديات.

وتعد المحافظة أكبر وحدة إدارية في فرنسا وتضم الجمهورية الفرنسية (٩٦) محافظة، تحتوي كل منها في المتوسط (٤٢٦) بلدية وهناك محافظات فيها (٩٠٠) بلدية بينما تضم محافظات أخرى (١٠٦) بلدية. وتنقسم المحافظات على أساس أهمية المدن إلى محافظات عادية، وممتازة، لكن هذا التقسيم يتغير مع تغير الظروف^(١).

ويرجع تاريخ نظام الإدارة المحلية في فرنسا إلى ما قبل الثورة سنة ١٧٨٩م ومنذ الثورة وحتى اليوم توالى التشريعات، فبعد الثورة قسمت البلاد إلى (٨٣) إقليما يوجد بكل منها مجلس منتخب مكون من (٣١) عضوا وينبثق عن المجلس لجنة تنفيذية منتخبة من المجلس تتولى النظر بالشؤون المحلية.

وفي سنة ١٨٤٨م منحت الوحدات المحلية سلطة اتخاذ القرارات في المسائل كافة ذات الطابع المحلي.

وبمرور الوقت توالى التشريعات المنظمة للإدارة المحلية كان آخرها قانون سنة ١٩٨٢م والذي بموجبيه منحت الأقاليم الشخصية الاعتبارية وأصبحت وحدات إقليمية محلية إلى جانب المحافظات والبلديات^(٢).

ب- الحكم المحلي في بريطانيا

لقد بدأت التشريعات الخاصة بالحكم المحلي والإدارة المحلية في عموم بريطانيا، ولندن، منذ القرن التاسع عشر، وينظم الحكم المحلي حاليا القانون الصادر عام ١٩٧٢م بينما ينظم الحكم المحلي في مدينة لندن قانون ١٩٦٣م.

(١) بربر، د. كمل، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، بيروت ١٩٩٦م، ص ١١ وما بعدها، ط١.

المخلاف، الإدارة المحلية، ص ١٥١ وما بعدها.

(٢) المخلاف، الإدارة المحلية، ص ١٥٢. د. بربر، نظم الإدارة المحلية، ص ١٣ وما بعدها.

لقد تمتع نظام الحكم المحلي بخصائص معينة ولیده التطور والواقع الذي تعيش فيه البلاد، الأمر الذي جعل هذا النظام متميزاً كواحد من النماذج الأساسية للحكم المحلي في العلم، وقد قسمت بريطانيا إلى ثلاثة مستويات - عدا مدينة لندن الكبرى - لأغراض الحكم المحلي، وهي:-
١. المقاطعات.

٢. المراكز : والمراكز الحضرية عددها (٣٦) وغير الحضرية عددها (٢٩٦).

٣. الإبراشيت^(١).

جـ- التجربة الأمريكية " الولايات المتحدة "

للولايات المتحدة الأمريكية تجربة بل تجارب ثرة في الحكم والإدارة المحلية للولايات الأمريكية الثمانية والأربعين.

وقد نص دستور الولايات المتحدة الأمريكية^(٢) " تحترم كل ولاية وتعد اعتداداً كاملاً ومخلصاً بقوانين كل ولاية أخرى وسجلاتها الرسمية وإجراءاتها القضائية " كما أكد " لمواطني كل ولاية حق التمتع بجميع الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها للمواطنون في مختلف الولايات " ومن الطريف أنه يحق للكونغرس أن يدخل ولايات جديدة إلى الاتحاد ولكن لا يجوز إنشاء أو إقلمة أية ولاية جديدة داخل حدود أية ولاية أخرى، كما لا يجوز إنشاء أية ولاية عن طريق انضمام ولايتين أو أكثر أو أجزاء ولايات دون موافقة الهيئات التشريعية للولايات المعنية فضلاً عن موافقة الكونغرس " .

وقد أشرت سابقاً إلى طبيعة الحكم الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية وقد ضمن الحكم المحلي فيها " لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري وتحمي كل منها من الغزو من أعمال العنف الداخلية " .

إن أميركا هي " بلاد ذات عدة حكومات " " أجزاء محلية " وإن المفضل ما توصف به تلك الأجزاء من الحكم الذاتي هو تعبير جمهوريات صغيرة^(٣) - أن الكيان الفدرالي مركب في الحقيقة من آلاف من الوحدات الصغيرة - لبنات بناء تؤلف بمجموعها البناء الكامل فهناك (٥٠) حكومة ، ويترج من هذه وحدات حكومية محلية أصغر تحكم المقاطعات والمدن والبلدان والقرى.

لقد أدرك واضعو الدستور وعن حكمة " الحاجة إلى مجموعة متسلسلة من الحكومات تكون على صلة مباشرة أكثر بالشعب وعلى معرفة أوضح بحاجاته. وهكذا فإن بعض مهمات الحكم - أمثال الدفاع وتنظيم شؤون النقد والعلاقات الخارجية - لا يمكن القيام بها إلا من حكومة مركزية قوية.

(١) د. بربر، نظم الإدارة المحلية، ص ١٥ وما بعدها. حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ص ٥٩ وما بعدها.

(٢) راجع دستور الولايات المتحدة الأمريكية (١٩٨٧م - لا يمكن للطبع) ، ص ٣٨-٣٩.

(٣) موجز نظام الحكم الأمريكي (لا يمكن - ولا تاريخ للطبع) أعده ريتشارد شرودر، أحد مستشاري وزارة الخارجية الأمريكية، ص ٣.

ولكن المهمات الأخرى - أمثال الشؤون الصحية والتعليم والمواصلات المحلية - هي في الدرجة الأولى من صلاحيات الحكومات المحلية^(١). ويؤكد ستيفنسون أن " الفدرالية : حكومة الولاية والحكومة المحلية " أن الولايات الخمسين تتبع الصيغ الجمهورية في حكوماتها إذ تضم مجلس الشيوخ ، ومجلس نواب (ماعدا نبراسكا) وفي كل ولاية هيئة تنفيذية يرأسها حاكم تلك الولاية ومحاكم مستقلة وتتبع كل ولاية أيضا دستورا خاصا بها ولكن يتعين على كل ولاية أن تراعي القوانين الفدرالية^(٢).

د- تجارب الحكم المحلي في بعض الدول العربية تجربة مصر
بعد صدور قانون الحكم المحلي سنة ١٩٦٠م بداية مرحلة تاريخية مهمة فسي إدارة الحكم المحلي في مصر، وقد عمل القانون المذكور بقانون ١٩٧١م ثم قانون ١٩٧٥م. وقد قسمت مصر إلى وحدات محلية هي:-

١. المحافظات.

٢. المدن.

٣. القرى.

وقد منح القانون هذه الوحدات الشخصية المعنوية وتم التصنيف حسب عدد السكان وقد تم تشكيل مجلسين في كل محافظة الأول مجلس شعبي والثاني مجلس تنفيذي. وقد شكلت لجنة وزارة للحكم المحلي، ما لبثت أن ألغيت وأستبدل بها مجلس المحافظين برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلي وجميع المحافظين.

وتجري عملية انتخاب المجالس الشعبية المحلية تحت إشراف مدير الأمن بالمحافظة ويشارك في هذه الانتخابات الناخبون السياسيون المعده أسماؤهم في جداول الانتخابات بالوحدة المحلية. وقد تم توحيد صفة الناخبين للمجالس المحلية ومجلس الشعب والشورى، الأمر الذي بسط الإجراءات ووسع القاعدة الديمقراطية لمصر^(٣).

تجربة سوريا

لقد صدرت عدة تنظيمات إدارية في سوريا لتنظيم شؤون الإدارة وتشكيل المجالس المحلية والبلدية مع هذا يعد قانون الإدارة المحلية لسنة ١٩٧١م، القانون الذي أرسى الاتجاه الشعبي في الحكم، بالقضاء على المركزية الإدارية ومشاركة الناس بصورة فاعلة، إدارة الشؤون المحلية عن طريق مجالسهم المنتخبة.

(١) موجز نظام الحكم الأمريكي، ص ٧٤. وللتوسع في هذا الموضوع راجع: بورستن، دانييل جي، الأمريكيون: التجربة الديمقراطية، ص ٦٤٦ وما بعدها. مركز الكتب الأردني، ١٩٩٣م.

(٢) ستيفنسون، د. ك، الحياة والمؤسسات في أميركا، مركز الكتب الأردني، ص ٧٩ وما بعدها.

(٣) المخلاقي، الإدارة المحلية، ص ١٩٤. د. بربر، نظم الإدارة المحلية، ص ٢٢. طريوش، الوحدات الإدارية وهيئاتها المحلية، ص ٤٠ وما بعدها.

لقد توسعت اختصاصات هيئات الإدارات المحلية في مجالات شتى منها الاقتصادية والاجتماعية والخدمات، لقد أنيطت السلطات المحلية بالهيئات المنبثقة عن طريق الانتخاب المدي المباشر.

لقد وسع المشرع من اختصاصات المجلس المحلية بحيث جعل الوحدات الإدارية في المستويات كلها مسئولة عن الاقتصاد والثقافة والخدمات وذلك في نطاق التخطيط العلم والأنظمة التي تفرها الدولة وبذلك فإن القانون المشار إليه - من وجهة نظر أولى الأمر في سوريا - يتفق مع ما تطبقه دول العالم من نظم الإدارة المحلية.

ويتم تشكيل كل نوع من هذه المجالس على النحو الآتي:-

• مجلس المحافظة ويتألف من (٣٠) إلى (١٠٠) عضو.

• مجلس المدينة ويتألف من (٣٠) إلى (٥٠) عضوا.

• مجلس البدة أو الوحدة الريفية أو القرية ويتألف من (١٠) إلى (٣٥) عضوا.

وتمارس السلطة المركزية الرقابة على أعمال المجالس المحلية ولمجلس الوزراء الحق بالإيعاز بإلغاء أي قرار تتخذه المجالس المحلية، إذا رأى أن هذا القرار لا يدخل في اختصاصات الجهة التي أصدرته أو لا يتفق مع القوانين والأنظمة النافذة أو يخالف سياسة الدولة^(١).

التجربة الجزائرية

بعد استقلال الجزائر، اتجهت الحكومة إلى الاهتمام بإصدار التشريعات التي تدعم دور الإدارة المحلية في خدمة المجتمع، فأصدرت لذلك القانون البلدي لسنة ١٩٦٧م والذي يعد أساس الإدارة المحلية في الجزائر.

ويستمد القانون المذكور "الولاية" والتنظيم الإداري للولاية، يتكون من الأجهزة الآتية:-

١. المجلس الشعبي للولاية.

٢. المجلس التنفيذي للولاية.

٣. هيئات استشارية.

٤. والي.

والمجلس الشعبي للولاية هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، ويعد نقيض الأجهزة في التعبير عن مطلب السكان إذ ينتخب أعضاؤه من بينهم وهو الذي يجعل من الولاية مؤسسة إدارية حقيقية بما له من دور كبير في منح شتى منها الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية، ويعقد المجلس دورات لدى رئيس الولاية.

(١) طلبه، د. عبد الله، مبادئ القانون الإداري، ج ١ (دمشق - ١٩٩٥م)، ص ٢٤٢ وما بعدها. وقارنه — د. بريس، نظم الإدارة المحلية، ص ١٠٩.

وينتخب أعضاء المجالس الشعبية للولاية من قوائم المرشحين الذين يقدمهم الحزب، وينتخب المجلس لمدة خمس سنوات ويكون الاقتراع علنياً ومباشراً ويحدد (٣٥) إلى (٥٥) عضواً^(١).

٣- أهمية الإدارة المحلية^(٢)

لا شك أن الدولة الحديثة أصبحت لا تمت بصلة كبيرة إلى الدولة القديمة فيما يتعلق بتنفيذ الخدمات العامة التي ازدادت بشكل ملحوظ في النوع والكم. ومهمة التطوير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وقد اتسع المفهوم الديمقراطي للحكم باتجاه مساهمة الناس في إدارة شؤون قضاياهم المحلية.

إن أهمية الإدارة المحلية تشمل الجانب السياسي من خلال إتاحة الفرصة للمواطنين في إدارة شئونهم باتجاه توسيع قاعدة الديمقراطية، كما تشمل الجانب الإداري في تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية، وتنفيذ الإصلاح الإداري والقدرة على الثبات بوجه الأزمات، كما تشمل الجانب الاقتصادي والاجتماعي لمساهمتها في نجاح التنمية.

٤- تجارب " الإدارة المحلية في اليمن " (١٩٦٢-١٩٩٠م)

بدأ تنظيم الإدارة المحلية بقرار رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ١٩٩٤م. وهو الذي أنشئت بمقتضاه أول وزارة للإدارة المحلية في تاريخ البلاد^(٣) وبموجب هذا القانون تمارس وزارة شئون الإدارة المحلية الاختصاصات الآتية:-

١. بحث واقتراح السياسة العامة للإدارة في الأولوية وتحديد برامجها بما يحقق أهداف المجتمع وعرض هذه السياسة على المجلس التنفيذي لاعتمادها.
٢. تنفيذ قانون (نظام الإدارة المحلية) في الأولوية ولائحته التنفيذية وتشكيل مجالس الأولوية والإشراف عليها بما يؤدي إلى حسن سير العمل بها في حدود السياسة العامة للدولة.

٣. تحقيق التعاون بين مجالس الأولوية والوزارات وأجهزة الإدارة المركزية والتنسيق بين المشروعات العامة والمشروعات المحلية التي تتولاها مجالس الأولوية بما يحقق التكامل في تنفيذها.

٤. وضع مشروع ميزانية الوزارة وفحص ميزانيات مجالس الأولوية في إطار السياسة العامة للدولة.

(١) حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ص ١٣١.

(٢) راجع التفاصيل عند: المخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، ص ٥٨ وما بعدها.

(٣) اعتماداً نص القانون في: تشريعات الجمهورية العربية اليمنية، ص ٨٣٩ وما بعدها.
وبحث د. المخلافي، الإدارة المحلية في (ج.ع.ي) ص ٢٤١ وما بعدها. الثور، هذه هي اليمن. (صنعاء - ١٩٦٩م) ، ص ٣٥٠ وما بعدها. النظام السياسي والإداري في اليمن. الحوالي، محمد الاكوع، اليمن الخضراء، مهد الحضارة، ص ١٠٩ ، تقسيم اليمن إدارياً (مطبق المساعدة)، ط ١ ، ١٩٧١م).

• مراقبة تنفيذ مجالس الألوية لقرارات وملاحظات الوزارات ذات الشأن فيما يتعلق بالمرافق المعنية بها ويكون لوزير شئون الإدارة المحلية السلطات والاختصاصات المخولة للوزير المختص بمقتضى قانون نظام الإدارة في الألوية المشار إليه.

أ- الجهاز الإداري " وزارة شئون الإدارة المحلية "

يشكل جهاز الوزارة على النحو الآتي:-

- الوزير: وهو المرجع الأعلى للوزارة.
 - نائب الوزير: يعاون الوزير في مباشرة اختصاصاته.
 - مدير عام الوزارة: يمارس الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة.
 - الإدارة العامة للمتابعة: وتختص بتنفيذ خطط الوزارة.
 - الإدارة العامة للشئون الإدارية والمالية: تنفيذ اللوائح والنظم المالية والإدارية.
- ثم تلاه إقرار قانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٥م الذي وضع أولى لبنات الإدارة المحلية في (ج.ع.ي) ولقد أستمّر العمل بهذا القانون وتعديلاته. وقد نص القانون المذكور على:-

تشكيل مجالس الألوية: وهذا التشكيل يكون في كل لواء مجلس لواء يكون مقره عاصمة اللواء. ويكون لكل لواء محافظ يصدر بتعيينه وعزله قرار من رئيس الجمهورية ويرأس المحافظ المذكور مجلس اللواء الذي يتشكل على النحو الآتي: المحافظ، القائد العسكري، مدير الأمن، مدير شئون القبائل، أعضاء يمثلون: الخزنة، التربية، الزراعة، الصحة، عضو يمثل الشئون البلدية والقروية، عدد من أبناء اللواء.

إختصاصات مجالس الألوية:

إن مجالس الألوية تباشر لختصاصاتها على وفق توجيهات الوزارة ذات الشأن، ويجوز لكل وزير والمحافظ أن يستشير المجلس لأخذ رأيه، وللمجلس أن يبدي مقترحاته لمجلس الوزراء. ولا يجوز لمجلس اللواء إبداء أية رغبات أو إشارة أي مناهضات أو اتخاذ أية قرارات تتعلق بـ " الشئون السياسية " !

ويتولى المجلس، التفويض على سير العمل في الأنقضيه والنواحي فسي دائسة اللواء، وله في حق الاستعانة بلجان يشكلها من بين أعضائه. ويباشر المجلس كذلك شئون: التربية والتعليم، الثقافة، الصحة، البلدية والقروية، الاجتماعية والصحية، الزراعية، الاقتصادية^(١).

اللجنة الدائمة لشئون الدفاع والأمن باللواء:

تتكون في كل لواء لجنة دائمة لشئون الدفاع، والأمن باللواء وتشكل من: المحافظ رئيسا، القائد العسكري في اللواء ومدير الأمن في اللواء، ومدير شئون القبائل أعضاء، وتختص هذه اللجنة بما يأتي: أمن وسلامة اللواء، ومعالجة كل ما يعكر صفو الأمن باللواء، ومكافحة الكوارث، ودراسة شئون القبائل.

(١) راجع التفاصيل، ويتوسع، تشريعات الجمهورية العربية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية، ص ٨٤٢.

اللجنة الدائمة لشئون الدفاع والأمن بالقضاء:

وهي تتكون من: رئيس الوحدة، القائد العسكري، مدير الأمن، مدير شئون القبائل.

ب- القانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦م:

لقد جاء هذا القانون ليُلغى قانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٥م ويلغي معه القرار الجمهوري رقم (٨) لسنة ١٩٦٤م الخاص بإنشاء وزارة الإدارة المحلية والاستعانة عنها بمكتب: شئون المحافظات والنواحي، ويلحق بمجلس الوزراء، ويتبع مباشرة رئيس الوزراء.

ج- القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٠م^(١):

صدر هذا القانون لسنة ١٩٨٠م ملغياً أحكام القانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦م ثم تلاه قانون رقم (٥) لسنة ١٩٨١م الذي ألغى القانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦م إلغاءً كاملاً كما ألغى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٢) لسنة ٧٦م وأعاد إنشاء وتنظيم 'وزارة الإدارة المحلية'.

لقد أعاد هذا القانون تقسيم الجمهورية إلى أُلوية وأقضية ونواح. أما تقسيم المدن إلى أحياء وضواحي فقد أسند المشرع هذا الاختصاص إلى وزير الإدارة المحلية. وخلاصة ما تقدم أن التشريعات الثلاثة، التي سبق عرضها قد جاءت معبرة عن الأوضاع الانتقالية التي مرت بها البلاد بعد قيام الثورة، الأمر الذي جعل السياسة المركزية تسيطر على نظام الإدارة المحلية في ظل تلك القوانين. وبالرغم من ذلك لا بد الإشارة إلى أن قانون ١٩٦٥م أتمم بالدقة وبالتوسع في الاختصاصات التي منحت للهيئات المحلية. لهذا سيبقى في مقدمة القوانين سواء أكان من حيث الصياغة أم المضمون.

د- المجالس البلدية:

أُنشئت المجالس البلدية بمقتضى القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٨م ثم أعيد إنشاؤها بالقانون رقم (٥) لسنة ١٩٨٢م ولقد أنطد المشرع برئيس الوزراء إصدار اللاحة التنفيذية للقانون المشار إليه.

وتتكون المجالس البلدية في كل من العاصمة صنعاء، وعواصم المحافظات دون غيرها من التقسيمات الإدارية الأخرى. وتشكل في صنعاء من (١٥) عضواً، وفي كل من مدينة تعز والحديدة من (١١) عضواً، أما بقية عواصم المحافظات فمن (٩) أعضاء على أن يكون تشكيل هذه المجالس من أعضاء منتخبين ومعينين.

وقد منحت المجالس البلدية بعض الاختصاصات التي كانت تؤولها من قبل وزارة البلدية، وكان الهدف من إنشاء هذه المجالس الحفاظ على نظافة البيئة وتطوير المدن الرئيسية، والحفاظ على آثارها.

(١) الجريدة الرسمية، العددان ١٢، ١١، الصادران في ٣٠ ديسمبر ١٩٨٠م.

مع هذا ما لبثت الحكومة أن ألغت المجالس البلدية، والهيئات التعاونية ودمجتها في جهاز واحد، هو " المجالس المحلية للتطوير التعاوني" ^(١).

هـ- الهيئات التعاونية والمجالس البلدية:

كانت الهيئات التعاونية بعد صدور قانون (٣٥) لسنة ١٩٧٥م تمثل أول تجربة ديمقراطية على المستوى المحلي في اليمن. إذ كان جميع أعضاء هذه الهيئات يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر ^(٢). ثم تلاها تجربة المجالس البلدية التي كانت تجمع في تركيبها بين الانتخاب والتعيين.

ولابد من ملاحظة الاختلاف بين طبيعة ومضمون كل من الهيئات التعاونية والمجالس البلدية، فهذه الأخيرة جزء من نظم الإدارة المحلية بينما الهيئات التعاونية تمثل تنظيمًا شعبيًا لا علاقة له بالإدارة المحلية.

و- التنظيم الجديد للإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية:

لقد عمد المشرع اليمني إلى تشكيل مجالس الوحدات المحلية من مجلسين، أحدهما منتخب انتخابًا مباشرًا ويمثله المجالس المحلية للتطوير التعاوني وينظم أحكامه القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م، والآخر معين ويمثله المجلس التنفيذي الذي يحوي عناصر معينة بحكم وظائفهم الإدارية في الجهاز الإداري المحلي، وينظم أحكامه القانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٨٥م، الخاص بالوحدات الإدارية.

ولكن لابد من أن يلاحظ منذ البداية أنه على الرغم من الترابط الظاهري بين نوعي المجالس المحلية والمجالس التنفيذية إلا أن كلا منهما مستقل عن الآخر سواء أكان من حيث الاختصاص أم أجهزة الرقابة المركزية التي تشرف على كل منهما. أن كل ما يجمع بينهما هو القاعدة المشتركة التي يعملان من خلالها والذي يضطلع بمهمة التعاون والتنسيق بينهما مجلس أنشئ لهذا الغرض في كل وحدة إدارية محلية هو " مجلس التنسيق ".

الرقابة على الهيئات المحلية في ظل التنظيم الجديد:

إن واقع الحياة الإدارية توضح أن الذي يمارس الرقابة الإدارية على المستوى المركزي كل من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، والوزراء المختصين، والأجهزة المركزية المعنية للسلطة التنفيذية كالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

وأول مظهر من مظاهر رقابة رئيس الجمهورية على الهيئات المحلية أنه يتولى تعيين المحافظين ووكلائهم ومديري الأقضية بمقتضى قرارات جمهورية ^(٣). كما

^(١) المخلاقي، الإدارة المحلية في ج.ع.ي، ص ٢٦٣ وما بعدها.

^(٢) المخلاقي، الإدارة المحلية في ج.ع.ي، ص ٢٥٢. وقلرن هذا بما كتبه المؤلف في: اللامركزية الإدارية، ص ١٠٣. مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية. وطربوش، الوحدات الإدارية، وهيئاتها المحلية في السابتر اليمنية، ص ٤٧. الثوابت.

^(٣) قانون الوحدات الإدارية رقم (٣٧) لسنة ١٩٨٥م. وقلرنه بالقشريات السورية د. طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج ١، ص ٢٩ وما بعدها.

أن لرئيس الجمهورية الحق في إصدار اللائحة التنفيذية لقانون المجلس المحلية للتطوير التعاوني لسنة ١٩٨٥م.

ويمارس مجلس الوزراء الإشراف على تنفيذ قانون الإدارة المحلية، والإشراف على شئون المحافظين كما يتولى اقتراح سياسة الدولة في مجال الإدارة المحلية، وتكوين أجهزة النظام المحلي، واقتراح مشروعات القوانين والقرارات التي من شأنها التأثير في الإدارة المحلية.

فضلا عن ذلك فقد أنشأ المشرع برئيس مجلس الوزراء، جملة مناصب واختصاصات يمارسها في مجال الإدارة المحلية.

ولو وزارة الداخلية سلطة رقابية على الوحدات الإدارية في متابعة أعمال وكلاء المحافظين ومديري الأقضية والنواحي، فيما يتصل بمباشرة هؤلاء لوظائفهم وأعمالهم كما يكون في وزارة الداخلية جهاز يتولى الإشراف على وحدات الإدارة المحلية يسمى بـ " قطاع الوحدات الإدارية " يشرف عليه أحد وكلاء الوزارة ويتبع مباشرة نائب وزير الداخلية.

٦- نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية:

أ- قانون الإدارة المحلية رقم (٥٣) لسنة ١٩٩١م

لقد نص القانون المذكور^(١) لشؤون الإدارة المحلية على أن " تتمتع كل وحدة من الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات على وفق الدستور بالشخصية الاعتبارية ويكون لكل منها مجلس محلي منتخب، ومجلس تنفيذي يمارس كل منهما اختصاصات في إطار من التنسيق والتكامل بينهما وذلك تنفيذاً للخطط والقوانين الصادرة من مجلس الرئاسة والوزراء والأجهزة المركزية المختصة وكذلك إعداد الميزانية والحساب الختامي، وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على وفق أحكام هذا القانون^(٢) وكما نص على أن " تعتبر الوحدات الإدارية، والمجالس المحلية المنتخبة جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة وتمارس مهامها وفقاً للدستور والقوانين والأنظمة النافذة^(٣) ".

ويمكن تلخيص أبواب هذا القانون بلباز على الشكل الآتي:-

- سلطة الإشراف والرقابة والتوجيه لمجلس الوزراء ووزارة الإدارة المحلية والعزل

بمبدأ: مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.

- الوحدات الإدارية تقسم لأراضي ج.ي إلى محافظات ومديريات تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية مع مراعاة الوضع الخاص بالعاصمة ويكون لكل وحدة على

(١) الجمهورية اليمنية، قانون الإدارة المحلية، رقم (٥٣)، ١٩٩١م. طبع بمطبع صوت المسال، بدون تاريخ.

(٢) مادة (٣)، ص ٣ من القانون.

(٣) المادة (٤) راجع أيضاً الخطابي، أحمد، استعراض نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، ص ٢٩٨ " مستقبل الحكم المحلي في اليمن ".

مستوى المحافظة والمديرية رئيس يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة وقوانينها. كما يكون لكل وحده مجلس محلي منتخب.

- المحافظون، ويكون لكل محافظة محافظ، يعد المسئول الأول في المحافظة يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة، ويكون لكل محافظة وكيل بدرجة وكيل وزارة.

- المجالس التنفيذية للمحافظات - ينشأ في كل محافظة مجلس تنفيذي يتشكل على النحو الآتي:-

- محافظ المحافظة
- وكيل المحافظة
- رؤساء فروع ومكاتب الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية في المحافظة.
- مدير أمن المحافظة
- مدير علم ديوان المحافظة
- مدير علم شئون المجالس
- المحلّية بديوان المحافظة

- يتولى المجلس التنفيذي " إدارة وتشغيل وصيانة مختلف المرافق العامة والأعمال الإنتاجية والخدمية التي تعود بالنفع العام على المحافظة " .

- مديرو عموم النواحي واختصاصاتهم. ويكون لكل مديرية مدير يصدر تعيينه من رئيس الوزراء، يعتبر المسئول الأول بها. ويمثل السلطة التنفيذية في إدارة المديرية.

- المجالس التنفيذية لوحدات المديرية يكون لكل مديرية مجلس تنفيذي من:-

- مدير عام المديرية
- مدير أمن المديرية
- مديرو فروع مكاتب الوزارات
- مكرّنين مكتب المديرية

مقررا

ب- تنظيم عمل المجالس المحلية واتخاذ القرارات

تنجز المجالس المحلية واجباتها ومكاتبها التنفيذية مهماتها عن طريق اجتماعاتها الدورية. وبها خطة عمل فصلية وسنوية. وقراراتها يجب أن تكون مدعومة سلطة الدولة. وأعضاء المجالس غير متفرغين بالكامل لأعمال المجلس. وتنظم اللائحة التنفيذية تفرغ بعضهم، كما تحدد حقوقهم وأجورهم.

ج- الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية:

إن قرارات مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء ملزمة لجميع المجالس المحلية. ويحق لمجلس المحافظة إلغاء قرار المجلس المحلي للمديرية. ويجوز للوزير المختص الاعتراض على قرار المجلس المحلي للمحافظة.

- يصدر قرار حل المجلس المحلي بقرار من رئيس مجلس الوزراء^(١).

د- أجهزة السلطة المحلية في دستور الجمهورية اليمنية^(٢)

لقد نصت المادة (١٤٣) من الدستور على أن "تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية يبين القانون عددها، وحدودها وتقسيماتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري، كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب واختيار رؤسائها ويحدد اختصاصاتها، ولختصاصات رؤساء المصالح فيها.

هـ- الشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية

كما نصت المادة (١٤٤) تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون بها مجالس محلية منتخبة انتخاباً حراً مباشراً ومسؤولاً على مستوى المحافظة والمديرية وتمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية وتتولى:-
- اقتراح البرامج.
- والخطط.

- والموازنات الاستشارية للوحدة الإدارية.

كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة على أجهزة السلطة المحلية على وفق

القانون.

و- انتخاب المجالس ودورها الإداري

ويحدد القانون طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية، ونظام عملها ومواردها المالية، وحقوق أعضائها واجباتهم ودورها في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها وذلك بمراعاة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية.

ز- الوحدات الإدارية، وصلتها بالسلطة المركزية

لقد أكد الدستور بالنص على أن تعد " كل الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة ويكون المحافظون محاسبين ومسؤولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وقراراتهما ملزمة بهم ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات ويحدد القانون طريقة الرقابة على أعمال المجالس المحلية ".

٧- المحافظات وعواصمها المحلية " التقسيم الإداري "

١. محافظة لواء صنعاء ومركزها صنعاء وهي " العاصمة ".

٢. صنعاء، وعاصمتها صنعاء.

٣. حجة وعاصمتها حجة.

٤. الحديدة وعاصمتها الحديدة.

٥. ذمار وعاصمتها ذمار.

(١) راجع نص القانون، وفيه تفاصيل أكثر، ص ٢٠ وما بعدها.

(٢) الجمهورية اليمنية، وزارة الشؤون القانونية، دستور الجمهورية اليمنية، ص ٨٩. طبع في مؤسسة
١٤ أكتوبر للصحة والطباعة والنشر، بدون تاريخ.

٦. البيضاء وعاصمتها البيضاء.
٧. إب وعاصمتها إب.
٨. تعز وعاصمتها تعز.
٩. المحويت وعاصمتها المحويت.
١٠. مأرب وعاصمتها مأرب.
١١. عدن.
١٢. لحج وعاصمتها الحوطة.
١٣. الضالع وعاصمتها الضالع.
١٤. شبوة وعاصمتها عتيق.
١٥. حضرموت وعاصمتها المكلا.
١٦. أبين وعاصمتها زنجبار.
١٧. المهرة وعاصمتها سيلون.

تعديلات التقسيم الإداري، القرار الجمهوري بالقانون^(١) رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٨م.

لقد تم تعديل التقسيم الإداري لليمن بموجب القانون المذكور على الشكل الآتي:-

- مادة (١) : تنشأ محافظتان جديدتان هما:-
- محافظة عمران، وعاصمتها مدينة عمران.
- محافظة الضالع، وعاصمتها الضالع.
- مادة (٢) : تتكون محافظة عمران من (١٩) مديرية.
- مادة (٣) : تتكون محافظة الضالع من (٩) مديريات.
- مادة (٤) : تضم المديريات الآتية من محافظة صنعاء إلى محافظة الجوف وهي: برط العنان، وخراب المرائشي، ورجوزه
- مادة (٥) : تضم مديرية مكيراس من محافظة أبين إلى محافظة البيضاء.
- مادة (٦) : تضم مديرية المقاطرة من محافظة تعز إلى محافظة لحج.

٨- المركزية واللامركزية في الحياة الإدارية للجمهورية اليمنية

إن استعراض القوانين الخاصة، بالإدارة المحلية مع المواد الدستورية يشير بوضوح إلى أن طبيعة السلطة المحلية في الجمهورية، هي المزج بين المركزية واللامركزية الإدارية وإلى عد الأولى هي القاعدة أو الأصل ويتم تطبيقها من خلال رؤساء الوحدات الإدارية وأن الثانية (اللامركزية الإدارية) هي الفرع والاستثناء ، ويتم تطبيقها من خلال المجالس المحلية.

وواضح تماماً أن الدستور اليمني قد درس الممثلة ببراعة وإتقان وحقق التوازن بين قيام الدولة بمسئولياتها في تصريف شئونها وتحقيق مصالحها، ومصالح مواطنيها، وبين تحقيق قدر من المشاركة الشعبية في تسيير شئونها وتحقيق مصالحها.

(١) جريدة الجمهورية، العدد : ٩٠٥٨١ سنة ١٩٩٨م صدر برئاسة الجمهورية بتاريخ ٢٨/٧/٩٨م.

مراجع الكتاب ومصادره

(i)

- (١) لباضه، د. فاروق عثمان
- الحكم العثماني في اليمن.
- (٢) ابن الأثير، علي بن أبي الكرم.
- الكامل في التاريخ (بيروت - ١٩٦٧م).
- (٣) الاحمد، د. سامي سعيد.
- تاريخ الرومان (بغداد - لات).
- (٤) ابن الأخوة.
- كتاب معالم القرية في أحكام الحسبة (كمبريدج - ١٩٣٧م).
- (٥) دهل، عبده حسين.
- الاستقلال الضائع (صنعاء - ١٩٦٣م).
- (٦) نرنولد، السير توماس.
- الخلافة، دائرة المعارف الإسلامية^(١)، ج ٨.
- الدعوة إلى الإسلام (القاهرة - ١٩٧٠م) ترجمة د. حسن إبراهيم حسن وآخرين.
- (٧) الارياضي، الأستاذ أحمد محمد.
- أهمية الدورة الرقابية في التنمية الاقتصادية. (الحالة اليمنية): بحث في دراسات في الاقتصاد اليمني. تحرير د. أحمد علي اليشاري (صنعاء - ١٩٩٦م).
- بحوث وأدبيات المؤتمر الاقتصادي اليمني. تنظيم مجلة الثوابت.
- (٨) الأزهرى، د. محي الدين.
- الإدارة ونور المديرين (القاهرة - ١٩٣٩م) ط ١.
- (٩) أشبنغلر، لسولد.
- تدهور الحضارة الغربية (بيروت - لات).
- (١٠) الاعرجي،
- مبادئ الإدارة العامة (بغداد - ١٩٨٥م).
- (١١) الاكوع، محمد الحولي.
- اليمن الخضراء - مهد الحضارة، مطبعة السعادة، ١٩٧١م. ط ١.
- (١٢) الاتباري، د. عبدالرزاق
- النظام القضائي في بغداد في العصر العباسي (النجف - ١٩٧٧م).
- منصب قاضي القضاة في الدولة العباسية (بيروت - لات). نشر: الدار العربية للموسوعات.
- تاريخ الدولة العربية في العصر الراشدي والأموي (بغداد - ١٩٨٥م).
- (١٣) لوبر ماير، جيرالد.

(١) وسوف أرمز لها في المراجع الآتية بـ : د أ .

- جريدة الإيمان والإمام يحيى: العقيدة والدولة في اليمن، (١٩٠٠-١٩٤٨م) بحث من كتاب: الحياة الفكرية في المشرق العربي (١٨٥٠-١٩٣٩م) مركز دراسات للوحدة العربية.

(ب)

- (١٤) باجمال، الأستاذ عبدالقادر.
- المؤتمر الاقتصادي بين الثابت والمتغير، بحث في: دراسات في الاقتصاد اليمني.
- (١٥) ياريسه،
- سيف بن ذي يزن، د م أ، ج ١٣.
- (١٦) باعلوي، د. عبدالخالق أحمد.
- الوحدات الإدارية وهيئاتها المحلية في الدساتير اليمنية والعربية. مجلة الثوابت، العدد العاشر، سنة ١٩٩٧م.
- (١٧) بافتيه، محمد عبدالقادر.
- تاريخ اليمن القديم (بيروت - لا ت).
- (١٨) عبدالباقي، أحمد فؤاد.
- المعجم المفهرس لألفاظ القرن الكريم (القاهرة - ١٩٩١م) ط ٢.
- (١٩) البخاري، محمد بن إسماعيل.
- صحيح البخاري (لندن - ١٩٦٢م).
- (٢٠) برانتون، نويل.
- إدارة المشاريع التجارية، نشر دار الفكر العربي، ترجمة فاروق حسن غرابه.
- (٢١) براسند، د. هنري جايمس.
- للمصور القديمة (بيروت - ١٩٨٣م) ترجمة: دلود قربان.
- (٢٢) بربر، د. كامل.
- نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة (بيروت - ١٩٩٦م) ط ١.
- (٢٣) بريجز، كريستي ارنولد.
- تراث الإسلام - ترجمة د. زكي محمد حسن، ط ١، (دمشق - ١٩٨٢م).
- (٢٤) هـ، د. مصطفى.
- بحوث في نظام الإسلام (بيروت - لا ت).
- (٢٥) البغدادي، أحمد بن علي الخطيب.
- تاريخ بغداد مدينة السلام (القاهرة - ١٩٣١م).
- (٢٦) بركات، د. عبدالله حسين.
- مصادر تمويل خطط للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في الجمهورية العربية اليمنية.
- (٢٧) بكر.
- الجزية. د م أ، ج ٦.
- (٢٨) البكري، عبدالله بن عبدالعزيز.
- معجم ما استعجم (بيروت - لا ت).

(٢٩) البلانزي، أحمد بن يحيى.

• أنساب الأشراف، ج ٤ (القدس - ١٩٨٣م) ج ١ (القاهرة - لا ت) تحقيق محمد حميد الله.

(ت)

(٣٠) تروتون ،

• أهل للزمة في الإسلام (القاهرة - لا ت) ترجمة حبشي.

(٣١) تريجو، بنيامين، جوز يمران.

• إستراتيجية الإدارة. ترجمة إبراهيم علي البريسي (بيروت - لا ت).

(٣٢) تكتش.

• سبأ، د م ا ، ج ١١.

(٣٣) تنسر.

• رسالة تنسر (القاهرة - لا ت) ترجمة يحيى الخشاب.

(٣٤) توفيق، د . جميل أحمد.

• مذكرات في إدارة الأعمال (الإسكندرية - ١٩٧٥م) ، دار الجامعات

المصرية.

(٣٥) ثير، لورنواي.

• الإدارة هدفها وإيجازها (القاهرة - نيويورك ١٩٦٧م) ، ترجمة د. علي

كامل.

(ث)

(٣٦) ثلثور، عبدالله بن أحمد.

• وثائق يمنية، الجنوب اليمني (صنعاء - ١٩٨٦م).

• اليمن دراسة موجزة (القاهرة - ١٩٧٩م).

(ج)

(٣٧) جب، السير هاملتون.

• دراسات في حضارة الإسلام (بيروت - ١٩٧٤م) ترجمة إسماعيل عباس.

(٣٨) جراباراج، أوبج.

• الفن والعمارة. من كتاب تراث الإسلام " إدارة المدينة " .

(٣٩) الجرو، د. لسمهان.

• موجز التاريخ السياسي القديم لجنوب شبه الجزيرة العربية " اليمن القديم "

(الأرين - لا ت).

(٤٠) جريدة الجمهورية، العدد ٩٠٥٨ - ٩٨.

• العدد المؤرخ ٩٨/٧/٢٨م بشأن استحداث بعض المحافظات.

(٤١) الجلبى، د. حسن.

• لقانون الدولي العام (بغداد - ١٩٦٢م).

(٤٢) جلويو نكايوا.

• سقوط النظام الملكي. بحث في كتاب ثورة ٢٦ سبتمبر الكتاب ٢ . ترجمة

د. قائد محمد طريوش.

(٤٣) الجمهورية اليمنية.

- قانون الإدارة المحلية رقم (٥٣) ١٩٩١م. طبع بمطابع صوت العمال، بدون تاريخ للطبع.
- (٤٤) الجمهورية اليمنية، وزارة الشؤون القانونية.
- دستور الجمهورية اليمنية. طبع في مؤسسة ١٤ أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر. بدون تاريخ للطبع.
- (٤٥) الجمهورية اليمنية. الهيئة العامة للاستثمار، قطاع الترويج.
- قانون الاستثمار رقم (٣٣) لسنة ١٩٩١م وتعديلاته - صنعاء.
- (٤٦) الجمهورية اليمنية، رئاسة مجلس الوزراء.
- برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري المقرر من مجلس النواب. طبع بمطابع دائرة الصحافة والطباعة والنشر.
- (٤٧) جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.
- المنشورات الصادرة عن وزارة العمل والخدمة المدنية للفترة ١٩٧٢-١٩٨٧م.
- (٤٨) محمد بن عديروس.
- كتاب الوزراء والكتاب (القاهرة - ١٩٣٨م) ط١.
- (٤٩) جون. م. فينر + فرانك ب. شير وود.
- التنظيم الإداري (القاهرة - نيويورك ١٩٩٥م)، ترجمة ومراجعة د. محمد توفيق رمزي مع د. خيري المدين عبدلحقي.
- (٥٠) جيمامات، نيكاج.
- الالتزام وإستراتيجية اتخاذ القرارات الإدارية. الدار الدولية للنشر والتوزيع (القاهرة - ١٩٩٤م).
- (٥١) جيبون، إدوارد.
- إضمحلال الإمبراطورية الرومانية وسقوطها (القاهرة - ١٩٦٩م)، ترجمة محمد أبو دره.
- (ج) (٥٢) الحاج، أ. د. محمد عبدالقادر
- شرح قانون العمل اليمني الجديد رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م (صنعاء - ١٩٩٥م).
- (٥٣) الحبشي، د. محمد عمر.
- اليمن الجنوبي (بيروت - ١٩٦٨م) ترجمة د. الياس فرح مع د. خليل أحمد خليل.
- (٥٤) حبتور، د. عبدالعزيز صالح.
- إدارة عمليات الخصخصة (لوطي - ١٩٩٧م).
- محاضرات في الإدارة العامة، دراسات مقارنة (عدن - لات).
- الإدارة الجامعية (عدن - ١٩٩٧م).
- (٥٥) حتى، فلييب.
- تاريخ العرب المطول (بيروت - ١٩٧٤م).

- (٥٦) الحداد ، محمد يحيى .
 • التاريخ العام لليمن (بيروت - ١٩٨٦م) ط١ .
- (٥٧) الحديثي، د. نزار عبداللطيف .
 • أهل اليمن في صدر الإسلام (بيروت - لات).
- (٥٨) ابن أبي الحديد .
 • شرح نهج البلاغة، (بيروت - ١٩٨٠م).
- (٥٩) حسن، د. عادل .
 • الإدارة (الإسكندرية - ١٩٧٩م).
- (٦٠) الصني، د. حسين أحمد .
 • الاستراتيجية الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية اليمنية. بحث في:
 دراسات الاقتصاد اليمني.
- (٦١) حسن، د. ناجي .
 • ثورة زيد بن علي (بغداد - ١٩٨٤م).
- (٦٢) حسن، مع د. عادل، زهير، د. مصطفى .
 • الإدارة العامة (بيروت - ١٩٧٨م) ، دار النهضة العربية.
- (٦٣) حسن + عادل .
 • الإدارة والمدير (الإسكندرية - لات).
- (٦٤) ابن حوقل .
 • صورة الأرض (بيروت - لات).
- (٦٥) حسين، حسين مصطفى .
 • الإدارة المحلية المقارنة (الجزائر - ١٩٨٢م) ، ط٢ .
- (٦٦) صيني، مولوي .
 • الإدارة العربية (القاهرة - ١٩٨٥م) ، ترجمة د. ابراهيم العنوي.
- (٦٧) الحرفه، د. حامد .
 • موسوعة الإدارة الحديثة والحوافز (بيروت - ١٩٨٠م) الدار العربية
 للموسوعات.
- (٦٨) حميد الله، محمد .
 • الوثائق السياسية للعهد النبوي والخلافة الراشدة، (بيروت - ١٩٦٩م) ،
 ط٣ .
- (٦٩) ابن حنبل، أحمد .
 • المسند (القاهرة - لات).
- (٥) (٧٠) الخزرجي .
 • المسجد المسبوك (بغداد - ١٩٧٥م) ، تحقيق شاكرا محمود.
- (٧١) الخطابي، أحمد .
 • استعراض لنظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية. بحث في: مستقبل
 الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية. (بحوث ومناقشات، ندوة الثوابت)
 (صنعاء - ١٩٩٥م).

- (٧٢) لين خلدون.
• مقدمة ابن خلدون (القاهرة - ١٣٧٤هـ).
- (٧٣) ابن فلكان.
• وفيات الأعيان، (القاهرة - ١٩٤٨م) ، تحقيق محمد محي الدين.
- (٧٤) خوله.
• بيت المال (بغداد - ١٩٧٦م).
- (د)
- (٧٥) الدلوودي، د. غالب علي.
• القانون الدولي الخاص (بغداد - ١٩٧٤م) ط١.
- (٧٦) دنياي، جي، بورستن.
• الأمريكيون. التجربة الديمقراطية (عمان - ١٩٩٣م) ، مركز الكتب الأرمني.
- (٧٧) درلكر، بيتر .
• الإدارة. المهام - المسؤوليات - التطبيقات. ترجمة اللواء محمد عبد الكريم
مراجعة أ. د. نادية الهادي، الدار الدولية للنشر والتوزيع.
- (٧٨) درلكر.
• الإدارة للمستقبل. ترجمة صليب بطرس. الدار الدولية للنشر والتوزيع -
كندا، مصر.
- (٧٩) درويش، د. عبد الكريم + ت كلا .
• أصول الإدارة العامة (القاهرة - ١٩٩٢م) الناشر: مكتبة الانجلو
المصرية.
- (٨٠) دلا فيدا.
• بنو أمية، دم أ، ج٣.
- (٨١) دنكان، و جاك.
• أفكار عظيمة في الإدارة. ترجمة محمد الحديدي. الدار الدولية للنشر
والتوزيع.
- (٨٢) لدوري، د. حسين الاعرجي.
• مبادئ الإدارة العامة (بغداد - ١٩٧٨م).
- (٨٣) لدوري، د. عبدالعزيز .
• النظم الإسلامية (بغداد - ١٩٥٠م).
- مقدمة في التاريخ الاقتصادي العربي (بيروت - لا ت).
- تاريخ العراق الاقتصادي في القرن الهجري الرابع. مركز دراسات الوحدة
العربية.
- (٨٤) لدوري، د. نقي.
• صقلية (بغداد - ١٩٨٠م).
- (٨٥) دومينك وسورديل.
• الحضارة الإسلامية (بيروت - لا ت).

(٨٦) دينيت.

* الجزية والإسلام (بيروت - ١٩٦٠م)، ترجمة فوزي فهم.

(٨٧) ديل، أرمنت.

* رواد الإدارة والتخطيط. الناشر، دار الفكر، ترجمة د. حسن عمر.

(ر)

(٨٨) رشيد، د. أحمد.

* نظرية الإدارة العامة (القاهرة - لا)، ط ١.

(٨٩) رفعت، د. محمد

* علم الإدارة العامة (القاهرة - ١٩٨٩م).

(٩٠) أبو ركة، د. حسن عبدالله.

* بحوث العمليات وتطبيقاتها في مجال الإدارة. (القاهرة - ١٩٧٥م).

(٩١) رنسيس، ليكرت.

* أنماط جديدة في الإدارة. ترجمة إبراهيم علي البرسي (القاهرة - لا).

(٩٢) روزنثال + يودين.

* الموسوعة الفلسفية (بيروت - ١٩٨١م) ط ٣. ترجمة سمير كرم،

مراجعة د. صادق جلال العظم + جورج طرابيشي (دار الطليعة للطباعة

والنشر بيروت).

(ز)

(٩٣) الزبيري،

* نسب قریش (القاهرة - ١٩٥٣م) نشر بروفنسال.

(٩٤) أبو زرعه.

* تاريخ أبي زرعه الدمشقي (محقق - ١٩٧٠م)، تحقيق رحمه الله، رحمه الله.

(٩٥) الزمخشري،

* تفسير الكشاف (بيروت - لا).

(س)

(٩٦) ستينسون، دك.

* الحياة والمؤسسات في أميركا. مركز الكتب الأردني.

(٩٧) سديو.

* خلاصة تاريخ العرب (بيروت - ١٩٩٨م).

(٩٨) سلطان، د. أحمد.

* القانون الدولي العام في وقت السلم. (القاهرة - ١٩٦٨م).

(٩٩) السموودي،

* وفاء لوفيا بأخبار دار المصطفى (بيروت - ١٩٥٥م)، تحقيق محمد

محي الدين.

(١٠٠) النهوري، د. عبدالرزاق بالاشتراف مع حشمت أبو ستيت.

* أصول القانون (القاهرة - ١٩٥٠م).

(١٠١) السبيلي.

* لروض الاتف (القاهرة - ١٩٣٧م).

(١٠٢) السيوطي،
• تاريخ الخلفاء (القاهرة - ١٩٥٢م). تحقيق محمد محي الدين.

(ش)

- (١٠٣) الشافعي، محمد بن إدريس.
• الأم (القاهرة - ١٩٦٩م) ، تحقيق محمد سيد كيلاني.
(١٠٤) شبر ، د. حكمت.
• القانون الدولي العام (بغداد - ١٩٧٥م).
(١٠٥) شتروتمان.
• للزينية، د م أ، ج ١١.
(١٠٦) شريف، د. علي.
• الإدارة العامة / النظرية والتطبيق (بيروت - لات). دار النهضة العربية.
(١٠٧) شرف الدين، أ د . أحمد.
• مفاهيم ومصطلحات بحث في: مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية (صنعاء - ١٩٩٥م).
(١٠٨) شرودر، ريتشارد.
• موجز نظام الحكم الأمريكي (لا مكان ولا تاريخ للطبع).
• دستور الولايات المتحدة الأمريكية (١٩٨٧م - لا مكان لتاريخ الطبع).
(١٠٩) شريف، د. علي + مدحت الديب.
• التنظيم والإدارة (الإسكندرية - لا ت).
(١١٠) شعبان.
• تاريخ صدر الإسلام (بيروت - ١٩٨٣م) .
(١١١) شكرى، محمد عزيز.
• مدخل إلى القانون الدولي العام (دمشق - ١٩٩٥م).
(١١٢) شليفر.
• حضرموت، د م أ ، ج ٧.
(١١٣) شبحا، د. إبراهيم عبدالعزيز.
• الإدارة العامة (القاهرة - ١٩٨٤م).

(ص)

- (١١٤) الصابدي، د. أحمد قايد.
• المادة للتاريخية في كتاب "نيبور" عن اليمن. (بيروت - ١٩٩٠م) ، ط ١
دار الفكر المعاصر.

(ط)

- (١١٥) الطيري، محمد بن جرير
• تاريخ الرسل والملوك (القاهرة - ١٩٦٣م) ، تحقيق محمد أبو الفضل.
(١١٦) طربوش، د. قائد .
• الإدارة المحلية في إطار الدستور والقوانين النافذة في الجمهورية اليمنية.
بحث في كتاب: مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية.
(١١٧) ابن الطقطقا.

• الفخري في الأدب السلطانية (بيروت - ١٩٦٤م).

(١١٨) طلبه، د. عبدالله .

• الإدارة العامة (مشق - ١٩٩٥م) منشورات جامعة دمشق.

(ظ)

(١١٩) ظفر، أحمد سعيد.

• التنمية في اليمن، بحث في كتاب: دراسات في الاقتصاد اليمني.

(ع)

(١٢٠) عامر، د. سعيد ياسين.

• إدارة القرن الواحد والعشرين. إستراتيجيات التغيير وتطوير منظمات

الأعمال العربية. (القاهرة - ١٩٧٦م).

• الإدارة في ظلال التغيير (القاهرة - ١٩٧٦م).

(١٢١) ابن عديبه.

• العقد الفريد (القاهرة - ١٩٦٥م).

(١٢٢) ابن عبدالحكم.

• فتوح مصر وأخبارها (القاهرة - ١٩٣٠م).

(١٢٣) عثمانوي، د. سعد الدين.

• أسس الإدارة (القاهرة - ١٩٧٣م).

(١٢٤) المعظم، نزيه مؤيد.

• رحلة في بلاد العرب السعيدة (بيروت - ١٩٨٦م). دار التنوير، ط٢.

(١٢٥) العلاق، د. بشير عباس.

• معجم مصطلحات العلوم الإدارية الموحدة. (بيروت - لات) الدار العربية

للموسوعات.

(١٢٦) العلي، د. صالح أحمد.

• دراسات في الإدارة (بغداد - ١٩٨٩م).

• الدولة في عهد الرسول. مج ١ (تكوين الدولة وتنظيمها) (بغداد -

١٩٨٨م)، مطبعة المجمع العلمي العراقي.

(١٢٧) علي، د. حمدي فؤاد.

• الاتجاهات الحديثة في الإدارة (بيروت - ١٩٨٢م).

(١٢٨) علاقي، د. مني عبدالقادر.

• الإدارة - دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية. (جدة - ١٩٩٣م)،

ط ٦.

(١٢٩) علي، د. جواد.

• المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام. (بيروت - ١٩٧٧م) ط ٢.

(١٣٠) عمار، د. محمد.

• الإسلام وفلسفة الحكم (القاهرة - ١٩٨٩م).

(١٣١) العمري، وآخرون.

• في صفة بلاد اليمن عبر العصور. نصوص أختارها وحققها د. حسين عبدالله

العمري وآخرون (بيروت - ١٩٩٠م)، ط ١.

(١٣٢) عقيلي، د. عمر وصفي.
• فلسفة الإدارة (دمشق - ١٩٩٥م).

(غ)

- (١٣٣) أبو غانم، د. فضل.
• البيئة القبلية في اليمن (صنعاء - ١٩٩١م).
(١٣٤) الغزالي،
• الرد على فضائح الباطنية (البدن - ١٩٩٥م).
(١٣٥) الفمري، د. إبراهيم.
• الإدارة. الناشر: دار الجامعات العربية (دمشق - لا ت).

(ف)

- (١٣٦) فخري، د. فيصل.
• التنظيم الإداري "مدخل للنظريات والسلوك". (عجمان - ١٩٧٩م).
(١٣٧) فردريك، كابل.
• حيوية الإدارة. ترجمة نزيه عمر القياتي.
(١٣٨) فسكا.
• زيد بن علي، ج ١١.
(١٣٩) الفيروزا بادي.
• القاموس المحيط (بيروت - لا ت).
(١٤٠) الفقيه، أحمد محمد محمود.
• السياسة الإدارية والمالية في عهد الإمام يحيى (١٩١٨-١٩٤٨م) رسالة ماجستير / جامعة صنعاء.

(ق)

- (١٤١) ابن قتيبة.
• الإمامة والسياسة (القاهرة - ١٩٦٧م).
(١٤٢) قرار مجلس الوزراء رقم (٧٧) لسنة ١٩٩٣م.
• اللائحة الداخلية لتنظيم عمل مجلس الوزراء.
(١٤٣) القصير، عبداللطيف.
• الإدارة العامة / المنظور السياسي (بغداد - ١٩٨٠م). مراجعة د. خليل الشماخ.

(ك)

- (١٤٤) كابل، فردريك.
• حيوية الإدارة (القاهرة - لا ت) ترجمة عمر القياتي.
(١٤٥) كاهن، كلود.
• تاريخ العرب والشعوب الإسلامية (بيروت - ١٩٧٧م).
(١٤٦) الكبيسي، د. عامر.
• الإدارة العامة (بغداد - ١٩٨٣م)، ط ٥.
(١٤٧) كرومان.
• شبوة، د م أ، ج ١٣.

- (١٤٨) الكبيسي، د. صالح.
- التطور التاريخي للإدارة العامة في اليمن بحث في: الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية أوراق الندوة المنعقدة في صنعاء. المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية (صنعاء - ١٩٦٦م).
 - (١٤٩) الكندي، محمد بن يوسف.
 - الولاة والقضاة (لقاهرة - ١٩٠٨م) باعتناء رفن كمت.
 - (١٥٠) كتعان، نواف.
 - القيادة الإدارية (عمان - ١٩٩٥م).
 - اتخاذ القرارات الإدارية (عمان - ١٩٩٢م).
 - (١٥١) كوك.
 - التطورات الاقتصادية في الإسلام بحث في كتاب: تراث الإسلام (عالم المعرفة).

(ل)

- (١٥٢) لويس، د. برنارد.
- السياسة والحرب في الإسلام بحث في كتاب: تراث الإسلام " عالم المعرفة ".
- (١٥٣) ليفيت، ثيودور.
- الإدارة الحديثة (القاهرة - ١٩٩٤م).

(م)

- (١٥٤) الماوري، علي بن محمد.
- الأحكام السلطانية (قاهرة - ١٩٦٦م)، ط ٣.
- (١٥٥) ابن متعب.
- ما مدى إمكانية تطبيق الاحتراف في الإدارة العامة، بحث في: مجلة الإدارة العامة، العدد ٧٩، (الرياض - ١٩٩٣م).
- (١٥٦) المخلافي.
- الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (القاهرة - ١٩٩٠م)، ط ١.
- (١٥٧) المخلافي، د. وائل.
- اللامركزية مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة بحث في: الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية (صنعاء - ١٩٩٥م).
- (١٥٨) مركز الدراسات والبحوث اليمني.
- ثورة ٢٦ سبتمبر. دراسات وشهادات للتاريخ الكتاب الثاني (صنعاء - ١٩٨٧م)، ط ١. إعداد وتوثيق مركز الدراسات والبحوث اليمني (صنعاء - ١٩٨٧م).
- (١٥٩) المروني، محمد بن عبد الملك.
- إنشاء الحسن على أهل اليمن. دار القل للطباعة والنشر والتوزيع (بيروت - ١٩٩٠م)، ط ١.
- (١٦٠) مرشحه، د. محمود.
- الموجز في القانون الدولي العام (حلب - ١٩٩٤م).

- (١٦١) المصري، د. سعيد محمد.
 • أساسيات في دراسة الإدارة العامة (الريان - ١٩٨٢م) ، ط٣.
- (١٦٢) مغلس، محمد علي.
 • عشر سنوات على صدور قانون العمل الأساسي. مجلة العمل، العدد ٢ سنة ١٩٨٨م.
- (١٦٣) المغربي + آخرون.
 • أساسيات في الإدارة (عمان - ١٩٩٥م) ط١. دار الفكر.
- (١٦٤) المغربي.
 • الإدارة العامة والبيئة والسياسة العامة (عمان - ١٩٩٤م).
- (١٦٥) المقرئزي.
 • المواعظ والاعتبار بذكر الخطط والآثار (القاهرة - ١٣٣٦هـ).
- (١٦٦) المقطري،
 • ثورة ٢٦ سبتمبر وتطور الاقتصاد اليمني. بحث في كتاب: ثورة ٢٦ سبتمبر.
- (١٦٧) المقدسي، البشاري،
 • أحسن التقاسيم في معرفة الأقاليم (البدن - ١٩٠٦م).
- (١٦٨) المكتب القانوني "الرئاسة".
 • قرار جمهورية بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٧٢م بإنشاء الجهاز المركزي للتخطيط.
- (١٦٩) المكتب القانوني لرئاسة المجلس الجمهورية ومجلس الوزراء.
 • تشريعات الجمهورية العربية اليمنية (صنعاء - ١٩٧٢م).
- (١٧٠) ابن منظور.
 • لسان العرب (بيروت - ١٩٦٨م) ، طبعة دار صادر.
- (ن)
- (١٧١) نتو، إبراهيم عباس وآخرون.
 • المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، منشورات جامعة البترول والمعادن الظهران. الناشر جون وإيلي ولولاده (نيويورك - لندن - لات).
- (١٧٢) النجار، محمد عدنان.
 • إدارة الأفراد "حمشوق - ١٩٩٤م - ٩٥".
- (١٧٣) نجيب، عز الدين.
 • عشرون عاما في خدمة اليمن (بيروت - ١٩٩٠م).
- (١٧٤) للنشرة التشريعية رقم (١٦) قانون العمل رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م في الجمهورية اليمنية (القاهرة - ١٩٩٦م).
- شرح أ. د. محمد عبد القادر الحاج.
- (١٧٥) نلسن، نثلف.
 • تاريخ العرب القديم (القاهرة - لات).

(هـ)

- (١٧٥) هاشم، هيثم.
- وظائف الإدارة (دمشق - ١٩٩٤-٩٥).
- مبادئ الإدارة (دمشق - ١٩٧٨م)، ط٢.
- (١٧٦) هاشم، د. زكي محمود.
- الإدارة العلمية (لوكويت - ١٩٧٩م).
- (١٧٧) فين هشام.
- سيرة ابن هشام (القاهرة - ١٩٧٣م).
- (١٧٨) الهمداني، د. عبدالهادي حسين.
- التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية (دمشق - ١٩٩٠م)، ط١.
- (١٧٩) الهمداني،
- صفة جزيرة العرب (البدن - ١٨٩١م).
- (١٨٠) هولفريتز، هانز.
- اليمن من الباب الخلفي. تعريب خيرى حماد (منعاه - لات).
- (١٨١) هيكل، محمد حسنين.
- الانفجار - ملفات السويس (القاهرة - ١٩٩٠م)، ط١.

(و)

- (١٨٢) الواسعي، عبدالواسع بن يحيى.
- تاريخ اليمن، المسمى فرجة الهموم والحزن في حوادث وتاريخ اليمن (منعاه - ١٩٩٠م).
- (١٨٣) ولط، مفرتكمري.
- محمد (ص) في المدينة (بيروت - لات).
- (١٨٤) وزارة الإعلام والثقافة.
- تطور التشريع والقضاء في الجمهورية العربية اليمنية (بيروت - ١٩٨٥م).
- (١٨٥) وكيع.
- أخبار للقضاء (القاهرة - ١٩٥٠م).

(ي)

- (١٨٦) ياقوت، الحموي.
- معجم البلدان (بيروت - لات)، طبع دار صادر.
- (١٨٧) اليعقوبي، محمد بن واضح.
- تاريخ اليعقوبي، (النجف - لات).
- (١٨٨) أبو يوسف، يعقوب بن إبراهيم.
- كتاب الخراج (القاهرة - لات).
- (١٨٩) الليماني، تاج الدين عبدالباقى.
- بهجة الزمن في تاريخ اليمن (بيروت - لات).
- (١٩٠) يونس، عبدالغفور.
- تنظيم إدارة الأعمال (القاهرة - ١٩٦٥م).

المراجع باللغة الأجنبية

- 191)A. R. Tyagi , Public Administration , 1987 , ATMA RAM & SONS , Delhi Luck Now. Sixth Revised Edition.
- 192)Hill , W. und Fehibavm und Ulrich. P. Organisationslehre H. Auflage Verlage Paul. Haupt Bern und Stuttgart 1989.
- 193)Hentze , Joachim Personalwirtschaftslehre 2, 5.Auflage verlage paul Haupt Bern und Stuttgart 1991.
- 194)Khadduri , Majia and Lie Besny. Law In Middle East, Vol. Iorigin and Development of Islamic Law (Washingtoin-1955).
- 195)Mohit Bhattacharya , Public Administration , Calcatta The World Press Private Ltd. 1987
- 196)Schah , Joseph, An Introduction Islamic Law (London - 1924).
- 197)Scholz , Christian. Personalmanagment Verlag Vahlen, Muenchen 1989.
- 198)Staeble W. H. Funktionen Des Managements. 3. Auflage Utb Haupt Verlage Paul Haupt Bern und Stuttgart 3. Auflage Stuttgart 1992.
- 199)Stachle , W. H Management 4. Auflage Verage Franz Vahlen Muenchen 1989.
- 200)Samuelson , Paul - A. Nordhaus , William D. Volkswirtschaftslehre. Grundlagen der Makro und Mikrooekonomie Bund 1 and 2. Der Deutschen Ausgbe by Bund - Verlage GmbH, Koelen, 2. Auflage 1981.
- 201)Steven Cohen The Effective Public Manager Jossey - Bass Publishers sanfrancisco. London 1988.
- 202)Susan Welch John Comer Printed in the U.S.A 1988.
- 203)Tyan , Emile , Historie Del; Organisation - Judiciaive Enpays D, Islam (Londen-1969).
- 204)Wittich , Gerhard und Andere Leitung der Sozialistischenwirtschaft. 2. Auflage Verlage Die Wirtschaft Berlin 1987.
- 205)Zaepel , Guether Strtegischesmanagement. Walter DE Gruyter Berlin. New York 1989.



الجمهورية اليمنية - عدن - مدينة الشعب - ص.ب: ١١٠١٦ تليفون: ٣٦٠٠٨٧ - ٣٦٠١٣٥ فاكس: ٣٦٠٧٠١
REPUBLIC OF YEMEN - ADEN - MADINAT AL-SHAAB - P.O.Box: 11016 - Tel: 360087 - 360135 - Fax: 360701